



Espejismos

Una evaluación crítica del Fondo Cooperativo para el carbono de los bosques

Autores: Kate Dooley, Tom Griffiths, Francesco Martone y Saskia Ozinga



FERN y el Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP), febrero de 2011

Autores: Kate Dooley, Tom Griffiths, Francesco Martone y Saskia Ozinga

Agradecimientos: Patrick Anderson, Conrad Feather, Indra van Gisbergen, Jutta Kill, Rick Jacobsen, Bernadinus Steni, Helen Tugendhat, Abdul Razak Saeed.

Agradecimientos a los donantes: NORAD and the Ford Foundation. Las opiniones expresadas en este informe son aquellas de FERN y FPP únicamente.



Oficina de FERN en el Reino Unido

1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ. UK

FERN office en Bruselas

26 Rue d'Edimbourg, 1050 Bruselas, Bélgica

www.fern.org



Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP)

1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ. UK

www.forestpeoples.org

ISBN:978-1-906607-15-9

Producido por: FERN y el Programa para los Pueblos de los Bosques

Febrero 2011-03-15

Diseñador: Daan van Beek

Editor: Ed Fenton

Fotografías de la portada: Incendio forestal en un bosque de turba, Sumatra. Fotografía: Kim Worm Sorensen

Mujer Baka en el bosque, Camerún. Fotografía: Martijn ter Heedge, Rainforest Foundation UK

El Bosque Damar en Lampung, Indonesia. Fotografía de FPP

Contenido

Acrónimos	5
Resumen ejecutivo	7
Antecedentes del FCPF	9
Análisis de las R-PP	15
Falta de reconocimiento de los derechos	15
Medidas inadecuadas para proteger los derechos a la tierra y a los recursos	16
La planificación de REDD que conduce al control centralizado de los recursos	17
Consultas no adecuadas	18
Interpretación limitada de la gobernanza	20
Análisis sesgados de las causas de la deforestación	22
Enfoque limitado sobre el monitoreo del carbono, los informes y la verificación	24
Conclusiones y resultados principales	32
Recomendaciones	35
Anexo I: Resumen de las etapas R-PP por país	36
Anexo II: Las etapas del FCPF	38
Anexo III: Algunos estándares y principios operativos claves del FCPF	40

Troncos en Guyana: El gobierno de Guyana sigue entregando nuevas concesiones madereras, a pesar de su incapacidad de hacer respetar las reglas existentes en las operaciones madereras.

Foto de FPP



Acrónimos

ACLP	Acción Cooperativa de Largo Plazo (bajo la CMNUCC) (GTE)
AIA	Agencia de investigación ambiental
AIDSEP	Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
APA	Asociación de pueblos amerindios (Guyana)
AVA	Acuerdo voluntario de asociación
BCS	Amplio apoyo de la comunidad
CERD	Comité para la eliminación de discriminación racial
CFG	Comisión forestal de Guyana
CHRAJ	Comisión de derechos humanos y justicia administrativa
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CP	Comité de participantes
DNA	Autoridad nacional designada
DNPI	Consejo nacional sobre el cambio climático de Indonesia
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
DRC	República Democrática del Congo
EDBC	Estrategia de desarrollo bajo en carbono
ENRAC	Consejo Asesor del ambiente
ER	Reducción de emisiones
ERP	Programa de reducción de emisiones
ERPA	Acuerdos de pago por la reducción de emisiones
ER-PIN	Nota de concepto de reducción de emisiones
ESMF	Marco de manejo ambiental y social (Banco Mundial)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación
FCPF	Fondo cooperativo para el carbono de los bosques
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Programa de la Unión Europea para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
FMT	Equipo de gerencia del Fondo FCPF
GEI	Gases de efecto invernadero
ISDS	Hoja integrada de datos sobre salvaguardias
IUFRO	Unión Internacional de organizaciones de investigación forestal
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MDP	Socios ejecutores múltiples
MINAM	Ministerio del ambiente
MoU	Memorando de entendimiento
MRV	Monitoreo, reporte y verificación
NEFIN	Federación nepalí de nacionalidades indígenas
ONG	Organización no gubernamental
OPI	Organización de pueblos indígenas

OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PI	Pueblos indígenas
PID	Documento de información del proyecto
PNG	Papua Nueva Guinea
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
PRONAT	Programa nacional de administración de tierras
PSE	Pago por los servicios de los ecosistemas/ ambientales
RC	República del Congo
RCOC	Comité de consulta y alcance REDD
REDD	Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques
REF	Niveles de emisión de referencia
R-PIN	Nota de concepto de preparación para REDD
R-PP	Propuesta de preparación (para REDD/REDD+)
RRI	Iniciativa para los derechos y recursos
SESA	Evaluación estratégica social y ambiental
TAP	Panel de asesoría técnica
ToR	Términos de referencia
WRI	Instituto de Recursos Mundiales

Resumen ejecutivo

En diciembre de 2007, el Banco Mundial fundó el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) con el fin de que sirviera de catalizador para fomentar la inversión pública y privada en la 'REDD' (emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques). Cuando el FCPF completó su primer año de actividades en 2008, FERN y el FPP realizaron una revisión crítica de las notas de concepto de la REDD presentadas al FCPF por los países de los bosques tropicales. Nuestro informe titulado 'Cogiendo atajos', concluyó que este proceso había sido apurado, con muy poca o ninguna consulta con los pueblos indígenas, las comunidades locales o las organizaciones de la sociedad civil, y que no alcanzó los estándares mismos del Banco.¹

Este informe presenta los resultados de un análisis de seguimiento. Encontramos que el FCPF sigue sin cumplir con sus compromisos sociales y ambientales, mientras que las Propuestas de preparación nacionales para la REDD (R-PP por sus siglas en inglés)² carecen de planes suficientes para realizar reformas de las políticas y marcos jurídicos, que pudieran defender los derechos de los pueblos de los bosques, mejorar la gobernanza forestal y reducir la deforestación.

Lo que vemos aparecer es un juego de 'espejismos', con el Banco Mundial y los gobiernos beneficiarios operando aparentemente entre ellos mismos para enmascarar los defectos presentes en las operaciones del FCPF y en la planeación de la REDD a nivel del país. Las declaraciones públicas, las políticas, y las directrices del FCPF hablan de los derechos de los pueblos indígenas y sobre la distribución de los beneficios locales, pero no parece haber una intención real de poner en práctica estos principios. Las R-PP analizadas carecen de medidas efectivas para clarificar y fortalecer los derechos de tenencia de la tierra. Además, no apoyan el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)³, y eluden las necesarias reformas de las políticas y los marcos legales.

Con base en una evaluación crítica de los documentos del FCPF y en los análisis de ocho de las quince R-PP nacionales, presentadas al FCPF hasta enero de 2011, los resultados principales de esta evaluación son los siguientes:

- No está claro si las medidas específicas de salvaguardia del FCPF son requisitos obligatorios o por el contrario son opcionales en las diferentes fases del proceso de la REDD. El FCPF ha creado un grupo denso de directrices que parece diluir las políticas existentes y confunden los estándares mínimos, en lugar de fortalecer e implementar las salvaguardias del Banco.
- Las R-PP no poseen propuestas concretas para tratar con los conflictos de la tierra ni con los reclamos pendientes de tierras. Además, pasan por alto las debilidades de los marcos legales nacionales, especialmente relacionadas con el respeto de los derechos consuetudinarios, el CLPI y los procesos para la demarcación y titulación de tierras.

1 Dooley K, Griffiths, T, Leake, H, Ozinga S (2008): 'Cogiendo atajos: el Fondo del Banco Mundial para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques le falla a los bosques y a los pueblos'. FERN/FPP, Moreton in Marsh, UK <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Cogiendo%20atajos.pdf>

2 Ver anexo II para una explicación de las fases del FCPF, incluyendo una explicación de las R-PP

3 Con la excepción de la R-PP de Guyana, que menciona el CLPI, pero lo limita a las tierras tituladas.

- La mayoría de las R-PP se basan en los análisis parciales de las causas de la deforestación, que hacen responsables injustificadamente a los pueblos indígenas y a las comunidades locales por la pérdida de la cobertura forestal y por el daño a los bosques.
- Las consultas nacionales sobre los borradores de las R-PP no se han llevado a cabo, o bien han sido inadecuadas. Además, las observaciones y las propuestas centrales de los pueblos de los bosques han sido ignoradas o tratadas de una manera superficial, en particular las recomendaciones relacionadas con los derechos territoriales y a la tierra.
- Todas las R-PP reafirman la propiedad del estado sobre las tierras de los bosques, y la mayoría tienen un enfoque en la valoración y el monitoreo del carbono forestal, excluyendo los valores relacionados con la cultura, los medios de vida, y la biodiversidad.
- A pesar de que las R-PP reconocen la necesidad de reformas en la gobernanza, la mayoría limitan éstas al establecimiento de nuevas instituciones gubernamentales para supervisar la REDD y administrar los programas relacionados sobre los bosques y el clima.

A diferencia de la atención confusa y superficial prestada a las salvaguardias ambientales y sociales, las propuestas para el monitoreo, el reporte y la verificación (MRV) del carbono están bien desarrolladas y bien presupuestadas en todas las R-PP revisadas. Como consecuencia de este enfoque limitado sobre la medición y el monitoreo del carbono, las R-PP revisadas carecen de un análisis detallado de las causas de la deforestación y de las fallas en la gobernanza, y no tratan con las cuestiones principales de los derechos y de los medios de vida que deberían considerarse en las iniciativas sobre los bosques y el clima.

Dado el tratamiento incompleto de las causas de la pérdida de los bosques, los procesos defectuosos de consulta, el enfoque puesto en la medición de carbono a costa de mejorar la gobernanza y un 'concurso hasta el fondo' en las salvaguardias, esta evaluación concluye que es difícil ver cómo los planes nacionales provenientes de las R-PP financiadas por el FCPF pueden contribuir a la reducción de la pérdida de los bosques y garantizar el respeto de los derechos humanos. El enfoque actual del FCPF conlleva el riesgo de alimentar y exacerbar conflictos.

El FCPF está no solamente 'cogiendo atajos' sino además utilizando 'espejismos' para alejar la atención de las cuestiones no resueltas relacionadas con las salvaguardias. Al mismo tiempo, el FCPF está avanzando en la creación de un mercado mundial en créditos de carbono forestal, antes de que los gobiernos hayan tomado esa decisión, y a pesar de las dudas crecientes acerca de los riesgos de dicho mercado para los bosques y los pueblos, y de los fracasos del comercio de carbono en general.

Este informe recomienda enfocar nuevamente el debate en la acción para reducir la pérdida del bosque. Esto se haría yendo más allá de un monitoreo del carbono a un monitoreo de las mejoras en la gobernanza forestal, y en el reconocimiento de los derechos a la tierra y a los recursos. Este informe solicita al FCPF que adopte e implemente principios, criterios y salvaguardias basadas en los más altos estándares contenidos en los instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDP) y en los tratados relacionados sobre los derechos humanos y el medio ambiente.

Febrero 2011

Antecedentes del FCPF

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) fue creado por la Unidad de carbono del Banco Mundial. Desde su lanzamiento en la Conferencia de la ONU sobre el clima realizada en Bali en Diciembre de 2007, se han puesto en marcha otras iniciativas y fondos climáticos apoyando a la REDD, como por ejemplo el Programa UN-REDD⁴, el Programa de Inversión Forestal⁵ (FIP por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y muchas iniciativas bilaterales. El FCPF por lo tanto tiene una posición que podría tener un papel significativo y fundamental en la arquitectura internacional de la REDD. El FCPF está compuesto por dos fondos: el Fondo de Preparación (llamado el *Readiness Fund* en inglés) y el Fondo de Carbono. El Fondo de Preparación da apoyo a los países en la formulación de una estrategia nacional REDD, mientras el del carbono tiene la intención de facilitar el intercambio de créditos de carbono entre los países con bosques (y las entidades sub-nacionales) que venden los créditos y los inversionistas que los compran.

Desde su comienzo, el FCPF ha sido notable por su falta de claridad sobre las salvaguardias y su aplicación. A pesar de la adaptación una y otra vez de sus directrices sobre asuntos sociales y ambientales, y de procesos de debida diligencia en los últimos tres años, el FCPF debe aún comprometerse a cumplir con cualquiera de los estándares mínimos para los puntos específicos en el programa de preparación, aunque a finales de 2010 se hicieron compromisos vagos para aplicar las salvaguardias hasta el 'grado de aplicable' (Anexo III). Mientras tanto, la atención se ha dirigido al Fondo de Carbono del FCPF, el cual está animando a los países para que inviertan en la preparación para la comercialización de los créditos de carbono forestal, antes de que se tome cualquier decisión internacional sobre la inclusión de los bosques en el mercado del carbono.

Participantes en el FCPF

El número de países que participan en el FCPF ha aumentado rápidamente desde 2007.⁶ Los 37 países participantes son⁷:

- **Latinoamérica:** Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Guyana, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Honduras, Surinam.
- **África:** República Centroafricana, Ghana, Gabón, Liberia, Kenia, Madagascar, Camerún,

4 El Programa UN-REDD es una iniciativa colaborativa de las Naciones Unidas entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa fue lanzado en septiembre 2008 y tiene el objetivo de facilitar las actividades de preparación para la REDD en los países en desarrollo. www.un.redd.org

5 El Programa de Inversión Forestal (FIP) es un programa dentro del Fondo Estratégico sobre el Clima (FEC) del Banco Mundial (un fondo fiduciario dentro de los Fondos de Inversión en el Clima (FIC)) para movilizar fondos adicionales significativos para la REDD. <http://www.climatefundsupdate.org/listings/forest-investment-program>

6 Ver Anexo I.

7 Sitio Web del FCPF en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>

República Democrática del Congo, República del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Tanzania, Uganda.

- **Asia y el Pacífico:** Camboya, República Democrática Popular de Laos, Nepal, Papua Nueva Guinea, Vanuatu, Vietnam, Indonesia, Tailandia.

El Anexo I muestra hasta dónde habían progresado estos países hasta el comienzo de 2011, en la segunda fase del FCPF (ver el Anexo II para una explicación de las fases del FCPF).

Fondos del FCPF

El encuentro de la CMNUCC realizado en Cancún en diciembre 2010 confirmó que la REDD sería un programa con diferentes fases: la primera fase consiste en la planificación de preparación (*readiness*), la segunda fase consiste en la implementación de REDD y comprende sus iniciativas piloto, y la tercera fase consiste en la implementación de las 'acciones basadas en los resultados'. Sin embargo, el acuerdo de Cancún deja que cada país individual decida en cuál de las fases quiere comenzar. Por consiguiente, las diferentes fases pueden realizarse en paralelo, o algunas pueden ser totalmente saltadas.⁸

El Fondo de Preparación equivale aproximadamente a prestar asistencia a los países en las actividades de la fase primera y, en menor medida, en la segunda fase, tal y como se previó en los Acuerdos de Cancún. Por otro lado, el Fondo de carbono está destinado a ser un 'programa piloto' para las 'acciones basadas en los resultados' de la tercera fase.

El Fondo de Preparación proporciona una donación de \$200,000 de dólares americanos por país para desarrollar una propuesta de preparación (R-PP), seguida por una 'donación de preparación' de hasta \$3.4 millones de dólares americanos para apoyar las acciones que permitan desarrollar un Paquete de preparación (R-Package en inglés). Sorprendentemente, a finales de 2010, el contenido requerido de un Paquete 'no se había definido', aunque el FCPF informa que contendrá 'probablemente' los siguientes elementos:⁹

- (1) Los resultados de estudios, consultas y acciones implementadas bajo la R-PP, incluyendo un resumen de los resultados de la Evaluación estratégica social y ambiental (SESA por sus siglas en inglés).
- (2) Un documento nacional de estrategia REDD.
- (3) Una línea de base de deforestación
- (4) Un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de la reducciones de emisiones
- (5) Identificación *preliminar* de las actividades potenciales de reducción de emisiones, *posiblemente* incluyendo un conjunto propuesto de parcelas específicas de tierra, actividades de uso de la tierra y prácticas, y políticas; y
- (6) Un borrador del Marco de manejo ambiental y social (ESMF por sus siglas en inglés).¹⁰

El borrador del ESMF debe ser 'aceptable para el Banco Mundial', y 'debe ser consistente con la Política de salvaguardia del Banco Mundial sobre evaluación ambiental (PO 4.01)'.¹¹ Se espera incluir un marco de la política de reasentamiento, un marco del proceso, un marco de planificación de los pueblos indígenas y un marco de manejo ambiental (ver más abajo y también el Anexo III para una mayor descripción de los estándares operacionales cambiantes del FCPF).

8 Borrador de decisión CP16 (2010) 'Resultado del trabajo del Grupo de trabajo ad hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo bajo la Convención.'

9 FCPF (2010) 'Borrador de la propuesta de preparación (R-PP): directrices para preparar una R-PP v.5. diciembre 22. Programa FCPF-UNREDD, pg. 5, párrafo 7

10 Ibid, pg.3-4, párrafo5

11 Ibid, pg.45-6

El Fondo de carbono del FCPF, que se propone entrar en operación en 2011, es una asociación pública-privada cuyo objetivo es el de pagar por los programas de reducción de emisiones (ERP por sus siglas en inglés) de los países (o de las entidades sub-nacionales), por medio de los Acuerdos de pago por la reducción de emisiones (ERPA por sus siglas en inglés). Los ERPA serán acuerdos legales entre un país participante (o una entidad sub-nacional) y el FCPF, para la venta de créditos de carbono forestal al Fondo de Carbono. Es de suponer que los ERP se basarán en actividades señaladas en la fase de preparación (en la R-PP y el Paquete-R). Sin embargo, un análisis cuidadoso de la última versión de la nota sobre ideas y temas del Fondo de carbono muestra que el Banco Mundial prevé negociar los ERPA antes de que se haya hecho algún progreso significativo en el Paquete-R. Es probable que los ERPA se desarrollen paralelamente con el Paquete-R. Según la Carta (los estatutos) del FCPF, la aprobación final de los ERPA depende de la finalización del Paquete-R,¹² creando incentivos potencialmente perversos para acelerar la preparación y debilitar los requisitos y los estándares del Paquete-R, cuyo contenido no se ha decidido aún.

El inicio de las negociaciones de los ERPA antes de que el Paquete-R (incluyendo una estrategia nacional REDD) se haya acordado y evaluado, socava los compromisos del FCPF y del país REDD de asegurar la implementación de salvaguardias sociales y ambientales.¹³

Además, es claro que al poner en operación el Fondo de Carbono, el Banco Mundial ha tomado la decisión de una financiación a largo plazo para las REDD que involucren el comercio de carbono, antes de que haya habido cualquier acuerdo sobre este tema en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El FCPF tiene la intención de proponer unos métodos para valorar el carbono forestal durante 2011. Una posible decisión sobre la valoración del carbono forestal antes de que haya un acuerdo en la CMNUCC sobre la inclusión del comercio de carbono de los bosques en un régimen climático, corre el riesgo de hacer que los países se enfoquen en la preparación para un mercado de carbono que nunca se materialice, o que tenga una corta duración.

La financiación total disponible o prometida bajo el FCPF para el Fondo de Preparación es de \$205.7 millones de dólares americanos, mientras que se han prometido o asignado \$146.8 millones de dólares americanos al Fondo de Carbono.¹⁴ Debe anotarse que las contribuciones para el Fondo de Preparación son donaciones, mientras que los inversionistas del Fondo de Carbono esperan un rendimiento de sus inversiones - en la forma de créditos de carbono.

La relación entre el FIP y el FCPF

Mientras que el FCPF otorga donaciones para la preparación para REDD, el programa de inversión forestal (FIP) brinda fondos a gran escala para el desarrollo y la ejecución de las estrategias nacionales de inversión forestal en los países piloto seleccionados. Estos países incluyen Burkina Faso,

12 Sección 6.4 (b) del estatuto del FCPF dice: 'Los Países participantes REDD para quienes ha sido aprobado por el Comité de Participantes un Paquete-R pueden presentar uno o más Programas de reducción de las emisiones al Equipo de gerencia del Fondo de Carbono para que sea considerado por los Participantes del Fondo de Carbono según el Artículo 12. Una entidad pública o privada de dicho país participante REDD puede además entregar un Programa de reducción de emisiones siempre y cuando dicha entidad sea aprobada por el país participante REDD.'

13 FCPF (2010) 'Operating arrangements under the Carbon Finance Mechanism'. Issues Note, diciembre 22. Para ver un análisis crítico de la primera versión de la Nota de ideas y temas del Fondo del carbono, véase: Bank Information Center, Friends of the Earth, Global Witness, Greenpeace (2010) 'Comments on the revised Carbon Fund Issues Note' Octubre 12.

14 Para el Fondo de Preparación, la contribución total en efectivo en 2009 y 2010 fue de \$124 millones de dólares americanos con una promesa adicional de \$81.6 millones de dólares. Los donantes de este Fondo incluyen hasta el momento a Francia, Australia, Finlandia, Japón, los Países Bajos, Noruega, España, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos. Canadá, Alemania, Finlandia, Italia, y Japón han hecho promesas adicionales. Hasta septiembre 2010, los donantes habían asignado un total de \$45.1 millones de dólares americanos para el Fondo de Carbono a través de contribuciones de la Comisión Europea, Noruega, Alemania, el Nature Conservancy, el Reino Unido y los EEUU. Un monto adicional de \$101.7 millones de dólares ha sido prometido por Alemania, Noruega y el Reino Unido.. http://www.forestcarbonpartnership.org.fcpf/sites/forestcarbonpartnership.org/files/documents/PDF/Nov2010/PA3%202b%20FY10%20Annual%20Report_.pdf

Ghana, Indonesia, Laos y Perú. Además, hay propuestas para iniciativas piloto adicionales del FIP en Brasil, México, y en la República Democrática del Congo.¹⁵ Las estrategias nacionales de inversión forestal bajo el FIP proponen inversiones nacionales y subnacionales que están destinadas a permitir la implementación de planes nacionales de REDD, los cuáles pueden ser desarrollados a través del FCPF, la UN-REDD o por medio de otros procesos. Las estrategias FIP supuestamente deben asistir las acciones preparativas de reforma y financiar los proyectos piloto REDD (fase dos). Además, dichas estrategias deben catalizar fondos públicos y privados, en apoyo de la implementación de los planes nacionales REDD que sean 'transformacionales' en la fase tres.¹⁶

La relación entre las estrategias de inversión en el marco del FIP y las estrategias REDD desarrolladas bajo el FCPF o la UN-REDD no está clara todavía, y parece variar entre diferentes países.

Marcos para la implementación de planes de preparación y las estrategias nacionales REDD

En 2010 el Comité de participantes del FCPF encabezó un acuerdo entre los países REDD y los gobiernos donantes para la implementación de las donaciones de preparación y el apoyo de las acciones REDD a través de un rango de diferentes agencias multilaterales, incluyendo bancos multilaterales de desarrollo y agencias de la ONU. Este enfoque fue adoptado formalmente en noviembre de 2010, como un enfoque de 'socios ejecutores múltiples' (MDP por sus siglas en inglés).¹⁷ En noviembre de 2010, el Comité de participantes acordó probar el enfoque MDP en un máximo de cinco países, llegando finalmente a un acuerdo proponiendo Camboya, Perú, Panamá, Paraguay y Guyana como posibles países piloto.

La sociedad civil y las organizaciones de los pueblos indígenas están preocupadas de que las decisiones para adoptar el enfoque de MDP en los países piloto seleccionados tengan como consecuencia el incumplimiento del compromiso del FCPF de aplicar los procedimientos y las políticas operativas del Banco Mundial en todas las actividades financiadas por el FCPF.¹⁸ A pesar de las garantías públicas continuas de que la armonización de las salvaguardias podría conllevar estándares sociales y ambientales más altos,¹⁹ las directrices recientes del FCPF y los documentos de la política parecen mostrar lo contrario. Un ejemplo de esto es la nueva versión de la plantilla R-PP producida después de Cancún, en donde se ha eliminado cualquier referencia a la posibilidad de que el FCPF esté en conformidad con las políticas del UN-REDD en relación con los derechos de los pueblos indígenas (que en este caso son más altos que los estándares del Banco, ya que incluyen el CLPI).²⁰

15 Fondos de Inversión en el Clima (FIC); el FIP/SC.4/7, 4 de junio 2010. Recomendaciones del grupo de expertos del FIP para pilotos adicionales bajo el FIP

16 Documento de diseño del FIP, 2009 <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/111>

17 FCPF (2010) Resolución del Comité de participantes acerca de las 'Condiciones Aplicables para el Acuerdo del Programa Piloto de los Socios Implementadores Múltiples (PC/7/2010/4)': Séptima reunión del Comité de los participantes del FCPF, 2-3 de noviembre, 2010. Ver también FCPF (2010) 'Piloting Multiple delivery Partners: Pilot proposals'. 19 November, Nota FMT 2010-17

18 <http://www.forestpeoples.org/tags/forest-carbon-partnership-facility-fcpf-evaluation/publication/2010/ngos-highligh-serious-conc>. En el momento de emisión de este informe (Febrero 2011), el FCPF está llevando a cabo una serie de consultas bajo el recientemente establecido Grupo de tarea sobre un 'enfoque común' entre los múltiples socios ejecutores, con el objetivo de brindar un conjunto de principios comunes y de estándares que se aplicarían en el caso de socios de ejecución diferentes al Banco Mundial. Adicionalmente, las salvaguardias del Banco Mundial para las operaciones del FCPF se encuentran actualmente en elaboración para ser finalizadas y adoptadas por el la Junta del Banco Mundial, posiblemente en la primera mitad de 2011. El riesgo alrededor de este debate es que puede provocar una 'concurso hasta el fondo' de los estándares mínimos comunes a todas las agencias/entidades comprometidas en las actividades de preparación para la REDD, en vez de asegurar la aplicación de los principios comunes mayores (como aquellos concebidos bajo el programa UN-REDD).

19 Vale la pena anotar que los empleados del Banco rechazan el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) asumiendo equivocadamente que es lo mismo que el 'Apoyo amplio de la comunidad' (BCS por sus siglas en inglés) a pesar del uso del CLPI en los tratados internacionales bajo la DNUDP y el convenio 169 de la OIT

20 FCPF (2010b) 'Borrador de la Propuesta de preparación (R-PP): Directrices para preparar una R-PP.v.5,22 de diciembre, Programa FCPF-UN-REDD. (Borrador de las directrices, anexos, plantilla de presentación del país, comparación entre las versiones de oct.30 2010 y dic.22 2010) www.forestcarbonpartnership.org

Adicionalmente, nuestra investigación ha expuesto una tendencia preocupante hacia la creación de condiciones favorables para los gobiernos de los países REDD, que les permitiría acabar con las salvaguardias y los criterios estrictos, incluyendo la opción potencial de seguir un 'enfoque de sistemas nacionales' de salvaguardias.²¹ Al mismo tiempo, los mecanismos de cumplimiento se han diluido progresivamente por el uso de un lenguaje opcional que haría más difícil asegurar, denunciar, monitorear y verificar la implementación de las salvaguardias.²²

Los estándares y procedimientos del FCPF

El FCPF continúa desarrollando los estándares para sus operaciones y actividades, tres años después de su lanzamiento. Los documentos son frecuentemente revisados y alterados, y textos que fueron acordados anteriormente están sujetos a la renegociación. En tres años, ha habido seis borradores de la plantilla que aconseja a los gobiernos cómo recopilar una propuesta de preparación, haciendo difícil el seguimiento de lo que es requerido y de lo que se planea. Además, la plantilla para las R-PP parece haber sido degradada a 'directrices opcionales', y la más reciente de ellas consiste en un paquete de directrices preliminares, anexos y una plantilla para el uso de los países REDD para presentar sus propuestas.²³ La última versión, emitida en diciembre 2010 después de las negociaciones sobre cambio climático de la ONU en Cancún y con la intención de integrar sus conclusiones, tiene unos requisitos relacionados con las salvaguardias y un lenguaje más diluido, especialmente el texto relacionado con los derechos de los pueblos indígenas.^{24 25}

La naturaleza cambiante de las directrices del FCPF para la recopilación de las R-PP ha traído incertidumbre acerca de cuáles estándares deben cumplir los diferentes países para conseguir la aprobación de su R-PP. Si bien Ghana, Guyana y Panamá han entregado su versión final de la R-PP, estas versiones han sido preparadas utilizando diferentes versiones de las plantillas en medio de expectativas cambiantes. Los países restantes deberán readaptarse presumiblemente y cumplir con las últimas directrices revisadas, ocasionando confusión entre los gobiernos, las ONG y las organizaciones indígenas, y creando vacíos potenciales que podrían afectar el régimen de cumplimiento social y ambiental de los planes nacionales REDD.

En la Carta fundadora del FCPF están incorporados los compromisos claves, incluyendo aquellos para defender los derechos de los pueblos indígenas y tribales de conformidad con las obligaciones nacionales e internacionales de los países REDD (ver anexo III). Sin embargo, con la adopción de un marco de MDP existe la preocupación de que estos compromisos esenciales se aplicarían solamente cuando el FCPF sea la única agencia ejecutora, debilitando por lo tanto aún más los requisitos del marco de MDP, en lugar de asegurar un proceso de armonización hacia los estándares más altos (anexo III).

21 'Piloting the use of borrower systems to address environmental and social safeguards issues in Bank supported projects' (OP/BP 4.00)

22 El Documento de información del proyecto - fase del concepto (PID por sus siglas en inglés) (Fondo de preparación del FCPF), y las hoja de datos integrados de las salvaguardias - fase del concepto (ISDS por sus siglas en inglés) referenciado en una versión de la plantilla de 10 de noviembre 2010 - son documentos de información pública para guardar un archivo sobre la forma en la cual las salvaguardias se han integrado en la R-PP si el Banco Mundial es la agencia de ejecución.

23 FCPF (2010) *Propuesta de Preparación de Readiness (R-PP)* v5, 22 de diciembre de 2010 Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y Programa REDD de la ONU' Borrador de trabajo, Versión 5 (revisada): Diciembre 22, 2010 (directrices, anexos, plantilla para el uso del país, texto comparando las versiones de oct.30, 2010 y dic.22, 2010). www.carbonpartnership.org

24 Ibid., p.25-26

25 Por ejemplo, se ha eliminado una sección entera sobre UN-REDD y el CLPI que estaba anteriormente en la plantilla de la R-PP. La única referencia al CLPI se hará en las directrices sobre la participación de partes interesadas (en un anexo).

La aplicación de herramientas para la rendición de cuentas sociales y ambientales

En 2009, el FCPF presentó unas propuestas para utilizar las Evaluaciones estratégicas sociales y ambientales (SESA) como un instrumento para tratar con las preocupaciones sociales y ambientales en las actividades de preparación para la REDD.²⁶ Las organizaciones de la sociedad civil estaban inquietas de que ésto podría dejar de lado las políticas de salvaguardia del Banco. Después de un cabildeo prolongado, a finales de 2010 el FCPF confirmó que la SESA será un instrumento para evaluar el riesgo de las diferentes opciones de REDD, y para asegurar el cumplimiento de las salvaguardias. Por lo tanto, la SESA deberá identificar las salvaguardias que se aplicarían a las diferentes actividades de REDD. Como ningún país ha alcanzado la etapa de desarrollo de un R-paquete, aún está por verse cuál será el impacto de las SESA. Sin embargo, ya que no existen estándares robustos (vinculantes) para asegurar que la sociedad civil y las organizaciones indígenas participen de una manera significativa y balanceada, existe el peligro de que la SESA no identifique los posibles impactos sociales. Más aún, mientras que en un principio se esperaba que las directrices para la SESA fueran un documento autónomo, su alcance ha sido restringido significativamente desde que se convirtió en una parte abreviada de las 'Directrices para la preparación de una R-PP' (ver anexo III).

Bosque de tierras bajas en el territorio tradicional del pueblo Achuar en Perú. La R-PP de Perú ha sido criticada de una manera severa por parte de las organizaciones de los pueblos indígenas.

Foto de FPP



26 Fondo de preparación del FCPF (2010) 'Incorporating environmental and social considerations into the process of getting ready for REDD+' 23 de junio de 2010, Nota FMT 2010-16

Análisis de las R-PP²⁷

Falta de reconocimiento de los derechos

La Carta del FCPF declara claramente que la operación del fondo debe respetar los derechos de los pueblos indígenas dependientes del bosque bajo la ley nacional y las obligaciones internacionales aplicables.²⁸ Además, todos aquellos países para los cuales analizamos las R-PP han aprobado la DNUDPI y los instrumentos de derechos humanos relacionados. Por lo tanto, es decepcionante que ninguna de estas R-PP haya tratado adecuadamente con la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

A pesar de que el lenguaje sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales es sin lugar a dudas mejor que el utilizado en las R-PIN estudiadas en un informe previo,²⁹ este análisis encontró que la atención prestada a las cuestiones de los derechos humanos además de ser superficial y de carecer de todo detalle, algunas veces era potencialmente errónea. La mayoría de las R-PP revisadas (Perú, Panamá, Indonesia, Ghana, la República del, y la República Democrática del Congo) no hacen una referencia adecuada a la DNUDPI o a ninguna de las otras convenciones de derechos humanos en el cuerpo de su R-PP, restringiendo la mayor parte de esta discusión a los términos de referencia SESA en los anexos. Las R-PP de la República Democrática del Congo, Perú, Panamá, Indonesia, y Nepal no tienen planes para respetar el CLPI (aunque Nepal toma nota de las exigencias de los pueblos indígenas de tener el CLPI), a pesar de que estos países son parte de la UN-REDD, y de que se espera por lo tanto que implementen los estándares de derechos humanos tal y como se prevé en las directrices de la UN-REDD.³⁰ Ghana y Perú incluyen en su R-PP la necesidad de respetar lo que se define como el CLPI, pero parecen implicar erróneamente que la consulta previa puede igualarse a los procedimientos de ‘consentimiento libre, previo e informado.’

En la R-PP de Guyana (abril 2010) se menciona la DNUDPI, pero no hay planes prácticos para asegurar que todas las acciones y políticas mantengan los estándares mínimos de este instrumento. En esa misma R-PP, el derecho al CLPI sigue estando limitado a las tierras tituladas solamente, y no reconoce el CLPI sobre las tierras consuetudinarias que continúan sin ser

27 Entregado al FCPF a finales de 2010

28 Carta del FCPF, marzo de 2010. Debe anotarse, sin embargo, que el memorándum de información declara que ‘sin un acuerdo de donación del BM con el país REDD participante, las políticas de salvaguardia del BM no se aplicarán (Memorándum de información del FCPF, junio 13 2008, p.27). Esto trae preguntas importantes acerca de qué estándar se aplica si el país REDD escoge obtener el apoyo de donantes por fuera del Banco Mundial (ver discusión en el anexo I y la sección anterior sobre ‘socios ejecutores múltiples’ (MDP)).

29 Dooley K, Griffiths, T, Leake H, Ozinga S (2008): *Cogiendo atajos: El fondo del Banco Mundial para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques le falla a los bosques y a los pueblos* FERN/FPP, Moreton in Marsh, Reino Unido
<http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Cogiendo%20atajos.pdf>

30 UN-REDD (2009) *Directrices operativas para el Programa UN-REDD: Participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques*, UN-REDD/PB3/8/SP, Documento de trabajo, octubre de 2009

reconocidas o garantizadas bajo un título legal.³¹ El criterio nacional utilizado en Guyana para identificar las tierras tituladas ha sido declarado discriminatorio por el Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR).³² En Panamá, los derechos de los pueblos indígenas son mencionados únicamente haciendo referencia a la legislación nacional, la cual reconoce el derecho a la ‘consulta’, pero no al consentimiento.

Medidas inadecuadas para proteger los derechos a la tierra y a los recursos

El Banco Mundial ha declarado claramente que el reconocimiento de los derechos a la tenencia de la tierra es clave en cualquier acción efectiva de REDD.³³ En lugar de utilizar REDD como un proceso para clarificar las situaciones de tenencia que no son claras, y para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades de los bosques a los territorios y los recursos de la tierra, la mayoría de las R-PP evaluadas hacen lo opuesto. En Perú, la R-PP (septiembre 2010) ha sido condenada rotundamente por las organizaciones indígenas y de justicia social por su análisis defectuoso de la tenencia de la tierra en las áreas forestales. A pesar de que la misma R-PP identifica la cuestión de la tierra como ‘crítica’,³⁴ y ve los ‘conflictos sobre la tenencia de la tierra’ como el obstáculo principal para la REDD+ sostenible, contiene muy pocas propuestas concretas que traten con los conflictos por la tierra y los reclamos de tierras pendientes.³⁵ La R-PP de la República del Congo propone mejorar la seguridad de la tenencia por medio del fortalecimiento de las áreas protegidas existentes y la identificación de nuevas áreas,³⁶ pero no tiene disposiciones claras para la planificación participativa. Las áreas protegidas existentes de la República del Congo fueron creadas sin consultar o respetar los derechos de las comunidades locales, y hay conflictos frecuentes entre los habitantes tradicionales de las áreas protegidas y los llamados ‘eco-guardianes’ empleados para prohibir el acceso a los parques forestales.³⁷

La R-PP de Guyana propone que REDD debería ‘adelantar’ el proceso de titulación, tratar con ‘la seguridad de la tenencia de la tierra’ y ‘fortalecer los derechos a la tierra y de los usuarios’. Sin embargo, la propuesta de preparación no posee un programa o unos compromisos sólidos en lo referente a la titulación y a la seguridad de la tenencia de la tierra.³⁸ La R-PP y la propuesta relacionada con la titulación de la tierra no tienen un plan específico para clarificar los derechos a la tenencia de la tierra en Guyana, aunque se han asignado \$25,000 dólares americanos³⁹ para actualizar el resumen de la evaluación sobre la tenencia.⁴⁰ En enero de 2011 el gobierno de Guyana desarrolló una propuesta relacionada de titulación de la tierra, pero fue diseñada sin la adecuada consulta de los beneficiarios potenciales, y no trató con las fallas en el marco de titulación y de demarcación en el país.⁴¹ En Indonesia, la R-PP no intenta tratar con la falta de progreso en la implementación de la ley de 1999 que reconoce los derechos de las comunidades locales a

31 Ver además Griffiths T (2009): ‘Guyana: los pueblos indígenas, los bosques y la iniciativas climáticas’ FPP, Moreton in Marsh, Reino Unido

32 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: GUYANA. CERD/C/GUY/CO/14, 21 marzo 21 2006. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/guyanacerdconclobsmar06eng.pdf>

33 Chomitz K (2007) ‘At loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction and environment in the tropical forests’ World Bank, Washington D.C.

34 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Perú, septiembre 2010, p.75

35 AIDESEP (2010c) Carta al FCPF del Banco Mundial, Panel de asesoría técnica, Ministerio del ambiente de Perú (MINAM) y otras entidades involucradas en el proceso REDD, Lima, 30 de octubre

36 Propuesta de preparación para REDD (R-PP) de la República del Congo, abril 2010 (inglés) pg.38-42

37 ‘Readiness Preparation Proposal (R-PP) for the Republic of Congo: a joint statement from Rainforest Foundation UK, Greenpeace and Global Witness’ 24 de junio 2010. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/Joint_statement_on_RoC_R-PP_RFUK_GP_GW_June_2010.pdf

38 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Guyana, abril 2010. Propuestas de actividad 2b (pg.8,38,41) y presupuesto para tratar con la tenencia de la tierra (pg.51)

39 Ibid., pg.37

40 Ibid.

41 APA (2011) ‘Comentarios de la Asociación de Pueblos Amerindios sobre una propuesta gubernamental para un proyecto de ‘Demarcación y titulación de tierras amerindias’ presentada al Fondo Guyanés para la Inversión en REDD+ (GRIF por sus siglas en inglés)’, enero de 2011

manejar los recursos de la tierra y del bosque en sitios donde reclaman la propiedad consuetudinaria.⁴² Se encuentran estos vacíos a pesar de que los derechos de los pueblos indígenas ya han sido reconocidos en la constitución de Indonesia.⁴³

Hay además una tendencia aparente en las R-PP revisadas de restringir las discusiones sobre los derechos a aquellos propuestos en los servicios del carbono y del ambiente, sin hacer un análisis robusto de los derechos de propiedad existentes a la tierra, a los territorios y a los recursos naturales. La R-PP en Perú señala que las consultas públicas implicarían discusiones sobre los 'derechos de propiedad' en los servicios ambientales, incluyendo el carbono,⁴⁴ y se refiere a lograr la seguridad jurídica mediante la reducción de la 'ambigüedad' en torno a los derechos de propiedad. La R-PP de Ghana cuestiona cómo hacer operativos los 'derechos de carbono'⁴⁵ pero no dice quien controla este recurso, y propone consultar con 'expertos' acerca de la distribución de los derechos del mismo. En Panamá, no se enfatiza el papel de los pueblos indígenas y de las comunidades locales como dueños y gerentes del bosque, mientras que se declara que el estado es el dueño del carbono.⁴⁶ En la República del Congo y de la República Democrática del Congo las propuestas sobre los derechos de carbono le dan un papel dominante al estado, el cual, bajo las leyes nacionales existentes, es dueño de la mayoría de la tierra forestal.

La planificación de REDD que conduce al control centralizado de los recursos

En todos los países revisados, existe una tendencia preocupante hacia las reformas legales relacionadas con REDD, que resultarían en un mayor control por parte del estado sobre los recursos forestales. Por ejemplo, las reformas legales que ya se encuentran en camino en el Perú, incluyendo la legislación propuesta sobre tierras forestales y pago por servicios de los ecosistemas (PSE), permitirán que el gobierno otorgue 'títulos habilitantes' (concesiones) a terceras partes en los llamados bosques del estado sin que se respeten los derechos al consentimiento libre, previo e informado de los dueños consuetudinarios de las tierras.⁴⁷ La misma situación se encuentra en la nueva regulación sobre REDD+ de Indonesia que superpone los derechos de REDD sobre una licencia forestal existente, restringe los derechos al uso de los bosques y no reconoce a los pueblos indígenas como dueños de sus tierras forestales. Esto significa que los pueblos indígenas y las comunidades locales se ven obligados a seguir procedimientos complejos para obtener una licencia forestal estándar, y luego deben hacer una aplicación para obtener una licencia adicional REDD, perpetuando el legado de un régimen forestal totalitario que margina los derechos de los pueblos indígenas.⁴⁸ La propuesta de la República del Congo también proporciona poca seguridad a la tierra para los pueblos indígenas y a los moradores de los bosques.⁴⁹ En Papua Nueva Guinea, enmiendas recientes de la Ley ambiental amenazan con eliminar los derechos de

42 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP), Indonesia, mayo 2009, anexo1

43 La constitución de Indonesia reconoce la existencia de los pueblos indígenas, incluyendo sus derechos tradicionales, en la sección 18, párrafo 2B, y en la sección 28i párrafo 3, que se encuentra a la vez apoyada por la ratificación de Indonesia de diferentes Convenios internacionales de derechos humanos (ICCPR, ICESCR & CIEDR, etc.)

44 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Perú, septiembre 2010, pg.24

45 Propuesta de preparación (R-PP) REDD+ Ghana, enero 2010, pg. 46

46 Propuesta de preparación (R-PP) REDD+ Panamá, mayo 2009, pg.42

47 Declaración de AIDESEP (2010) 'A las autoridades del poder ejecutivo y legislativo; gobiernos regionales y candidatos presidenciales para 2011; Banco Mundial, PNUD, CMNUCC y a la comunidad nacional e internacional: sin territorios indígenas, derechos y consulta previa – no es posible que haya concesiones de servicios REDD, ni de bosques, ni de petróleo ni ambientales' Lima, 28 de octubre de 2010.

48 Minister of Forestry regulation, no.P36/Menhut-II/2009. Ver además 'Realising rights, protecting forests: an alternative vision for reducing deforestation. Case Studies from the Accra Caucus.' junio de 2010 pág. 11

49 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP), abril de 2010, Inglés pág.38, Fr. Pág. 43. La propuesta de preparación contiene una propuesta para fortalecer la seguridad de la tenencia y mejorar el acceso de los usuarios privados a los recursos naturales (madera, minería, agricultura etc.) a través de un aumento en el control del estado. Esta estrategia está dirigida a tratar con las causas de la deforestación, incluyendo las prácticas de roza y quema, producción y consumo de leña, la tala no sostenible o ilegal, y el desarrollo urbano. Sin embargo, la R-PP está diseñada a beneficiar al sector privado (madereros industriales, empresas mineras), pero no favorece a las comunidades indígenas y locales que dependen de los bosques.

los dueños de la tierra.⁵⁰ En todos estos países, el acceso a los títulos de la tierra es cada vez más problemático para las comunidades indígenas. En muchos países es más fácil para los madereros industriales y los inversionistas probar sus derechos a la tierra y a los recursos, y por lo tanto sus derechos al carbono.⁵¹ Este análisis encuentra por lo tanto que las enmiendas legales propuestas en los países REDD pueden marginalizar aún más a los pueblos de los bosques.

Consultas no adecuadas

La plantilla original para desarrollar una R-PP dice que los expertos del FCPF esperan que el proceso de formulación y ejecución de la propuesta haga un esfuerzo significativo y coordinado para consultar a todas las partes principales afectadas en el país acerca de sus ideas y preocupaciones en relación con REDD, con miras hacia el futuro. Esto debe incluir una consulta nacional con las partes interesadas de una forma continua para cada componente de la propuesta. Debe incluir también una evaluación de la efectividad, o la falta de ésta, en los esfuerzos anteriores para cambiar las prácticas y los patrones del uso de la tierra. El proceso de consulta además debería involucrar una identificación cooperativa de un conjunto de medidas necesarias para cambiar el comportamiento del uso de la tierra, establecer políticas adecuadas y asegurar su implementación en el futuro. Estos elementos de la consulta efectiva son resaltados también como 'lecciones tempranas aprendidas y buenas prácticas emergentes en las R-PP' en el informe del FCPF de 2010.

La R-PP de la República Democrática del Congo ha causado controversia ya que sugiere la expansión de la tala industrial, mientras que las comunidades del bosque no han sido consultadas apropiadamente.

Foto John Nelson, FPP



50 Ambiente de Papua Nueva Guinea (Ley de enmienda) 2010. La Ley de enmienda añade una nueva sección 69A y 68B que en general quita el derecho de tener una evaluación independiente a los Permisos ambientales de los terratenientes tradicionales, como dueños de los recursos. Para ver un análisis de las enmiendas véase: <http://www.actnowpng.org/sites/default/files/BRIEFING%20PAPER%20%20enviro%20amend%202010.pdf>

51 El Panel de asesoría técnica (TAP) criticó fuertemente sobre este punto a la R-PP de la República del Congo, y la sexta reunión del Comité de participantes recomendó al Congo revisar este punto en una segunda versión de la R-PP.

No obstante, a través de todas las R-PP estudiadas, se encontró que el proceso de consulta con las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas no ha cumplido con los principios establecidos en las directrices de las R-PP, ha tenido un enfoque limitado, y no ha tenido en cuenta las recomendaciones principales de los pueblos de los bosques (ver abajo).

En algunos países, como por ejemplo la República del Congo, no ha habido prácticamente ninguna consulta, mientras que en otros el proceso de consulta era principalmente un ejercicio de concientización (Panamá, Perú, Guyana, y Ghana). Los grupos de la sociedad civil de Indonesia han presentado solicitudes formales al gobierno, expresando su insatisfacción con los procesos de participación de las partes interesadas hasta el momento. Estos grupos además solicitan una participación efectiva y un proceso transparente en el desarrollo de la propuesta de preparación.⁵² No había consultas previas efectivas a nivel local o de la comunidad en ninguno de los países.

En todos los países estudiados había una tendencia al dominio por parte de los gobiernos, la industria, las consultorías y las ONG internacionales, sobre las ONG nacionales y los representantes de las comunidades. En Panamá, la consulta parece que significa ‘comunicando con’ y ‘educando’ a las partes interesadas, en lugar de entablar un diálogo. También en Ghana, la R-PP enfatiza la ‘importancia de todas las partes interesadas de tener un entendimiento previo, bien informado y realista de REDD, REDD+ y de la relación entre los procesos de consulta tanto internacionales (CMNUCC) como nacionales (ej. Plan maestro de desarrollo forestal),⁵³ pero el proceso no permitió esto.⁵⁴ La República del Congo es otro ejemplo, ya que la R-PP fue escrita en tres meses, prácticamente sin consulta. El Banco Mundial ordenó al gobierno revisar la R-PP y llevar a cabo una consulta adecuada con las partes interesadas, pero posteriormente el gobierno de la República del Congo y el Banco Mundial decidieron que no podían identificar ‘cuál era en realidad la verdadera sociedad civil’ con la cual deberían entablar una consulta. Esto a pesar del hecho de que ya había una plataforma de organizaciones de la sociedad civil funcionando, la cual acababa de concluir un acuerdo de comercio legalmente vinculante con el gobierno para controlar la tala ilegal bajo el Programa de la Unión Europea para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT por sus siglas en inglés).⁵⁵ La exclusión de las ONG de esta plataforma de negociaciones REDD parece ser por lo tanto un intento por parte del gobierno y del Banco Mundial de impedir la genuina participación de la sociedad civil.

En varios países, los procesos de elaboración de las propuestas han involucrado la emisión de múltiples documentos borrador, frecuentemente con una diferencia entre uno y otro de semanas o hasta días, ocasionando confusión acerca de cuál es el borrador actual para el cual pueden hacer comentarios (República del Congo, República Democrática del Congo, Perú y Guyana). Además, los documentos contienen errores en la traducción, como en el caso de la República del Congo, en los cuales había diferencias significativas entre las versiones francesas e inglesas, incluyendo puntos como por ejemplo el número de miembros de la sociedad civil en el comité nacional y los presupuestos para la formulación de las directrices para llevar a cabo una evaluación estratégica social y ambiental (SESA).⁵⁶

52 Davis, C. et al (2010) ‘Getting ready: a review of the World Bank Forest Carbon Facility Readiness Preparation Proposals’ Documento de trabajo, WRI.

53 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP), Ghana, enero 2010, pág. 29

54 Ibid, pág.18

55 Kiyindou, N.C., Riesco, I.L. (2010) ‘Logging off: a civil society counter-brief on the Republic of Congo-EU VPA’. FERN, Moreton-in-Marsh, UK. <http://www.fer.org/node/4809>

56 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) de la República del Congo (Inglés pg. 60, Francés pg.70). La versión inglesa prevé un total de \$247,00 dólares americanos, mientras que la versión francesa presenta la cifra de \$170,00 dólares americanos para el desarrollo de las directrices de la SESA.

Finalmente, las propuestas de los pueblos indígenas, las comunidades locales y la sociedad civil recibieron en general un tratamiento marginal o no fueron consideradas para nada. En Perú, las consultas sobre la R-PP realizadas hasta la fecha no han incorporado o seguido las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra planteadas por las organizaciones indígenas como la AIDSESP;⁵⁷ y no se han tomado medidas para tratar con las recomendaciones de las organizaciones indígenas, particularmente en relación con los derechos a la tierra y a los recursos y el CLPI.⁵⁸ A pesar de estos problemas, el FCPF decidió seleccionar al Perú como un país piloto de su iniciativa de 'socios ejecutores múltiples'. Otras observaciones de la sociedad civil que no han sido integradas incluyen una solicitud en la R-PP de la República del Congo de cambiar la palabra 'pigmeo', la cual tiene una connotación negativa, por el término 'pueblos indígenas';⁵⁹ mientras que la R-PP de Guyana utiliza un lenguaje ofensivo en relación con la 'concesión' de tierras a las comunidades amerindias,⁶⁰ y hace caso omiso de las solicitudes claves sometidas por la Asociación de pueblos amerindios (APA) con respecto a las obligaciones de Guyana bajo la ley internacional en relación con los procesos de demarcación y titulación, y los procesos de consulta efectiva.⁶¹

El único aspecto positivo es que tanto el intercambio de información como la concientización son un primer paso muy importante en los procesos de la consulta efectiva, y las R-PP tienen información acerca de cómo lograr esto. Por ejemplo, la R-PP de Guyana señala la necesidad de tener materiales más e información en lenguas nativas,⁶² mientras la R-PP de Ghana nota la 'importancia de todos las partes interesadas de tener un entendimiento previo, bien informado y realista de REDD, REDD+ y la relación con los procesos de consulta internacionales (CMNUCC) y nacionales (ej. Plan maestro de desarrollo forestal)'.⁶³

Interpretación limitada de la gobernanza

Un estudio reciente de R-PP del Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés) encontró que 'en muchos documentos estudiados...las agencias de las tierras y los bosques carecen de una capacidad técnica y financiera para llevar a cabo sus mandatos, pero no crean estrategias específicas para construir esta capacidad. En cambio, muchos autores proponen la creación de nuevas entidades que supervisen la implementación de REDD+, sin articular claramente como estas instituciones mejorarán, o se relacionarán, con las instituciones ya existentes'.⁶⁴ Los mismos problemas fueron encontrados en este estudio, con una interpretación excesivamente limitada de la gobernanza haciendo que muchas R-PP se enfoquen en la creación de nuevas instituciones. Muchas de éstas son establecidas específicamente para transar créditos de carbono, a pesar del hecho de que no existe un acuerdo de la CMNUCC para que los mercados de

57 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Perú, septiembre 2010, pg.154

58 Ver, por ejemplo, 'Reacciones críticas de la R-PP2, y frustración de que no se hayan tomado en cuenta en la propuesta de preparación las preocupaciones importantes de los pueblos indígenas en AIDSESP (2010c), p.2, párrafo 2

59 Documento de posición, 'Plateforme congolaise pour la gestion durable des forêts' Brazzaville, 10 de junio 2010 http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/3e_Civil_Society_Comments.pdf, p3; 'Mise au point de la plateforme de la société civile congolaise pour la gestion des forêts', Brazzaville, junio 28, 2010 http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/Mise_au_point_de_la_plateforme_de_la_soci%C3%A9t%C3%A9_civile_congolaise_pour_la_gestion_durable_des_for%C3%AAts.pdf

60 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Guyana, abril de 2010

61 Ver por ejemplo, APA (2009) 'Los derechos de los pueblos indígenas, REDD y el borrador de la Estrategia de desarrollo de bajo carbono (Guyana): informe de un taller llevado a cabo en el hotel Regency Suite, Georgetown, 24-6 de junio de 2009; APA (2009c) 'Declaración de los participantes en un taller sobre los derechos de los pueblos indígenas, REDD y el borrador de la Estrategia de desarrollo de bajo carbono (Guyana): junio 2009; APA (2009c) 'Comentarios de la APA sobre el borrador de la R-PP de la Comisión forestal de Guyana con fecha de septiembre de 2009; presentado en octubre de 2009; APA (2010) 'Declaración de los participantes en un taller sobre los derechos de los pueblos indígenas, las industrias extractivas y políticas nacionales de desarrollo en Guyana', marzo 2010

62 Aunque hasta enero 2011 no se habían publicado estos materiales accesibles para las comunidades

63 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Ghana, enero 2010, pág.29

64 Davis et al: 'Getting Ready with Forest Governance. A review of the World Bank Forest Carbon Partnership Facility. Readiness Preparation Proposals' v 1.4 WRI Working Paper, World Resources Institute, Washington DC. Online <http://www.wri.org/gfi>

carbono incluyan los créditos forestales,⁶⁵ y de una creciente evidencia de que estos mercados tal vez no pueden funcionar en beneficio de los pueblos de los bosques.⁶⁶ Ghana ha propuesto una institución específica que autorizaría a los proponentes de los proyectos para que posean o vendan los créditos de carbono, comparándola con la Autoridad nacional designada (DNA por sus siglas en inglés) para los proyectos MDL.⁶⁷ Otras áreas más amplias que necesitan ser reformadas, como la participación de la sociedad civil, el incremento de la transparencia y la reforma de la tenencia, son generalmente resueltas superficialmente (ej. en la República del Congo y en la República Democrática del Congo) o no son solucionadas de ninguna manera. La R-PP de Indonesia menciona la lucha en contra de la corrupción y la necesidad de la transparencia, pero no da detalles acerca de cómo se enfrentarán estas cuestiones.

Muchas de la R-PP tratan a la gobernanza como una cuestión puramente institucional. En la R-PP de Perú, la 'gobernanza' está enfocada en los marcos administrativos y de toma de decisiones para un programa REDD nacional. En Panamá, la R-PP parece concentrar la 'gobernanza' en un estrecho dominio administrativo enfocado en la capacidad de un gobierno central de administrar el secuestro de carbono como un servicio ambiental. También en Guyana, las preocupaciones de la gobernanza están confinadas a las instituciones existentes y a nuevos arreglos del gobierno para supervisar REDD y el 'desarrollo con bajas emisiones de carbono'. La R-PP no propone ninguna reforma concreta en la gobernanza o las instituciones y los vínculos tanto con el proceso del Memorando de entendimiento entre Guyana y Noruega (MoU por sus siglas en inglés) como con el propuesto acuerdo FLEGT con la UE son muy débiles, con muy pocas medidas prácticas que puedan enfrentar la tala ilegal. La R-PP de la República del Congo no contiene ninguna estrategia que trate con los puntos débiles en la gobernanza. Esta R-PP propone una ley para definir los principios de la estrategia nacional REDD+ y establece instituciones y procedimientos, pero sin tratar con las cuestiones más amplias de las reformas de la tierra y de la tenencia,⁶⁸ en lugar de esto dirigiendo los fondos hacia un aumento en las Áreas protegidas estrictamente patrulladas por los guardianes ecológicos.

Según el Instituto de Recursos Mundiales 'dada la trascendencia de estos retos de la gobernanza forestal frecuentemente complejos y antiguos, el FCPF y los países REDD+ deben dar prioridad al desarrollo de sistemas efectivos e independientes para el monitoreo de la planeación e implementación de REDD+'.⁶⁹ De acuerdo con esto, varias R-PP contienen propuestas para realizar un estudio independiente para promover la transparencia entre las partes interesadas, incluyendo un monitor independiente de los bosques, además del monitoreo de los impactos de la distribución de beneficios y de la reducción de la pobreza (República Democrática del Congo y Nepal). Es sorprendente la falta de referencia tanto al FLEGT como a la necesidad de los sistemas de monitoreo independientes, puesto que muchos de los países evaluados aquí ya forman parte del proceso FLEGT con la UE (República del Congo, Ghana, Indonesia, Guyana). A pesar de que la República del Congo tiene un monitor independiente de los bosques, la R-PP incluye muy poca discusión sobre como extender este sistema para que abarque las actividades REDD.

Además, no hay respuestas claras a las cuestiones fundamentales como por ejemplo ¿qué necesita exactamente ser monitoreado? ¿Quién va a supervisar el sistema? ¿Quién va a parti-

65 FERN Forest Watch Special Report – UNFCCC Climate talks, Cancún, diciembre 2010. <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Cancun%20update.pdf>

66 Karsenty A (2009) 'What the (carbon) market cannot do.' CIRAD perspective No.1; IUFRO (2011) 'Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report.' IUFRO World series, v.28

67 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Ghana, enero 2010, pg.62

68 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) República del Congo, abril 2010, pg.50-51

69 Davis C et al (2010) 'Getting ready: a review of the World Bank Carbon Partnership Facility Readiness Preparation Proposals', v 1.4. WRI Working Paper. World Resources Institute, Washington D.C. <http://www.wri.org/gfi>

cipar? y ¿Cómo va a ser integrado dentro de un sistema integral nacional de monitoreo y más ampliamente en la estrategia REDD+? Por el contrario, la mayor parte de las R-PP incluyen una sección detallada sobre los sistemas de monitoreo del carbono. El énfasis puesto en la cuantificación y el monitoreo de las emisiones sigue marginando las cuestiones esenciales de la gobernanza que necesitarán ser tratadas, y monitoreadas, para que los países tengan éxito en la reducción de la deforestación y en la degradación de los bosques, asegurando el cumplimiento con las salvaguardias sociales y ambientales.⁷⁰

Análisis sesgados de las causas de la deforestación

Existe un consenso en aumento de que cualquier esfuerzo para tratar de resolver el problema de la deforestación debe comenzar con un análisis riguroso de las causas directas y subyacentes que impulsan la pérdida de los bosques. Investigaciones recientes de la Unión Internacional de organizaciones de investigación forestal (IUFRO por sus siglas en inglés) dicen que los esfuerzos globales por disminuir la pérdida de los bosques han ignorado las necesidades locales con demasiada frecuencia. Además, no enfrentan el reto más fundamental de la gestión forestal: que la deforestación es causada frecuentemente por las presiones económicas impuestas afuera de los bosques.⁷¹ Estos hallazgos están confirmados por la Iniciativa para los derechos y recursos (RRI por sus siglas en inglés) que declara que muchas de las causas subyacentes residen en la sociedad en general, y no en los bosques. Por lo tanto, no tiene sentido enfocarse únicamente en las iniciativas locales o nacionales.⁷²

A pesar de esto, ninguna de las R-PP estudiadas logró reflejar la abundancia de pruebas acerca de las causas directas e indirectas de la deforestación. La mayoría de las R-PP examinadas culpan a los agricultores y a la agricultura de subsistencia como las causas primarias (Panamá, Guyana, Perú, Indonesia, República Democrática del Congo, República del Congo) o secundarias (Ghana) de la deforestación, ignorando los derechos de los pueblos dependientes de los bosques a la subsistencia y al mantenimiento de sus prácticas tradicionales. En la R-PP de Panamá, la agricultura de 'tala y quema' es vista como un promotor clave de la deforestación, que requieren una acción para brindar alternativas. La R-PP declara que 'los negocios e inversiones ambientales constituyen una alternativa de las práctica de 'roza y quema'.⁷³ La R-PP de Ghana dice que un factor de riesgo en la deforestación son los agricultores que favorecen los beneficios a corto plazo, mientras que la R-PP de Guyana propone que las actividades de preparación para la REDD+ involucrarán las consultas comunitarias sobre 'oportunidades económicas alternativas' sostenibles. La misma propuesta señala que las decisiones finales acerca de cómo REDD afectará la agricultura de roza y quema serán pospuestas hasta que se lleven a cabo estudios sobre las emisiones provenientes de la agricultura tradicional y se finalicen las reglas relevantes de la CMNUCC.⁷⁴ De hecho, parece que muchos gobiernos ven el objetivo de REDD como aquel de transformar la agricultura local y las prácticas que sostienen los medios de vida. Las R-PP de Panamá, Indonesia y Ghana aportan planes detallados para medios de vida alternativos y la transferencia de tecnología para intensificar la producción agrícola.

Otras R-PP asumen que los futuros programas de REDD para proteger los bosques representan un gran riesgo para los medios de vida rurales, mostrando una dependencia en un enfoque

70 Global Witness (2010) 'Independent monitoring of REDD+: Increasing transparency, accountability and civil society engagement' octubre de 2010. <http://www.globalwitness.org/IMREDD>

71 IUFRO (2011) 'Embracing complexity: Meeting the challenges of international forest governance. A global assessment report.' IUFRO World series, v.28. <http://www.iufro.org/science/gfep/forest-regime-panel/report/>

72 <http://www.slideshare.net/rightsandclimate/issues-of-effectiveness-efficiency-and-equity-in-redd-implementation-presentation>

73 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Panamá, mayo 2009, pág.38

74 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Guyana, abril 2010, pág.40

conservacionista obsoleto y excluyente por parte de los encargados de formular las políticas en REDD. Aunque los objetivos de aumentar la productividad en los sistemas agrícolas locales pueden ser buenos, si se hace adecuadamente, el enfoque propuesto en las R-PP parece estar designado para eliminar, y no fortalecer, los sistemas agrícolas tradicionales. Además, los análisis de los R-PP plantean la cuestión de qué se está haciendo para hacer frente a las causas industriales de la deforestación, y en qué medida éstos están siendo ignorados.

La falta de datos es la segunda barrera más común para la identificación de las causas de la deforestación. La primera versión de la R-PP peruana recibió unas críticas públicas severas debido a su análisis defectuoso de los las causas.⁷⁵ Las R-PP posteriores revisadas admiten que los datos existentes de la deforestación están desactualizados y que la información nueva no ha sido validada.⁷⁶ La R-PP de la República del Congo no contiene datos acerca del volumen estimado de madera comercial extraída de los bosques, el volumen de árboles dañados por la extracción, la brecha entre el tributo recolectado y el volumen extraído a pesar de la existencia de estudios detallados y de estadísticas en estos tópicos.⁷⁷ Aunque estos datos ya existen, tres de los cuatro estudios propuestos sobre las causas de la deforestación se enfocan en el papel que tienen los pobres como agentes primarios de la deforestación.⁷⁸

En las R-PP de Guyana y Perú hay planes de un estudio detallado sobre las causas directas e indirectas de la pérdida de los bosques.⁷⁹ Estos estudios son esenciales para descubrir las verdaderas causas de la deforestación, aunque su utilidad dependerá de la forma en la cual los estudios son realizados, cómo pueden participar los pueblos locales y cómo son validados los resultados. La R-PP de Perú también trata con alguna de las causas subyacentes al referirse a la contribución de los títulos de propiedad defectuosos.

Otra tendencia inquietante en un número de R-PP y políticas nacionales relacionadas estudiadas es la dependencia en las curvas de costo de abatimiento (Indonesia, Panamá, República Democrática del Congo y Guyana), cuyo objetivo es generalmente el de determinar la viabilidad económica de la implementación del mecanismo REDD como una opción de mitigación de bajo costo. Las curvas de costo de abatimiento, que buscan determinar la opción que tenga un costo menor para el potencial mayor de reducción de emisiones, culparán casi siempre a los pobres rurales por la deforestación, ya que las medidas de implementación para detener la agricultura a pequeña escala y de subsistencia traen un precio económicamente menor que el de la detención de la extracción maderera industrial, o incluso el de tratar con la tala ilegal con sus millones de causas socio económicas. El Consejo nacional sobre el cambio climático de Indonesia (DNPI por sus siglas en inglés) ha publicado un juego de informes que incluyen un análisis de la curva de abatimiento de un gas de efecto invernadero (GEI). Estos informes concluyen que la agricultura minifundista es la oportunidad de abatimiento más eficaz para REDD en Indonesia.⁸⁰

75 AIDESEP (2010e) 'Carta de AIDESEP enviada al Ministerio del ambiente (MINAM) acerca del borrador de la propuesta R-PP de abril 2010, mayo 7. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/peruaidesepletgovtreddmay10sp.pdf>

76 Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP) Perú, septiembre 2010, pág.10

77 Propuesta de preparación para REDD (R-PP) de la República del Congo: una declaración conjunta de Rainforest Foundation UK, Greenpeace y Global Witness, junio 24 2010. http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/Joint_statement_on_RoC_R-PP_RFUK_GP_GW_June_2010.pdf

78 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) República del Congo, abril 2010, versión inglesa, pág.33-34

79 Propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) Guyana, abril 2010, pág.52-66

80 DNPI, Indonesia Green House Gas Mitigation Study September 2010. 'REDD representa una oportunidad de abatimiento combinada de más de 570 MtCo2e, en dónde detener la conversión de la agricultura minifundista en la oportunidad más grande, con u poco más de 190 Mt CO2e'. pg.20. Este informe reconoce que 'estos costos aumentarían significativamente si los costos de transacción son incluidos debido al gran tamaño de Indonesia y a la complejidad del cambio en los hábitos de cultivo de decenas de millones de minifundistas.' http://www.dnpi.go.id/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=4

Curvas de costo de abatimiento similares están siendo utilizadas para Panamá, la República Democrática del Congo, Papua Nueva Guinea, Guyana y Brasil. En la República Democrática del Congo, la R-PP hace referencia a un estudio exploratorio potencial de REDD+ producido por los consultores McKinsey, que propone opciones diferentes y presenta una 'curva de costo/oportunidad'.⁸¹ Dicho estudio sugiere que el costo de oportunidad para reemplazar 'la agricultura de tala y quema' es bajo. La R-PP sigue esta misma línea teórica a pesar de las serias críticas de la sociedad civil local e internacional.^{82 83}

Mecanismos de distribución de beneficios sin una definición clara

Es importante desarrollar mecanismos de distribución de beneficios que sean equitativos, para asegurar que cualquier pago que se haga para reducir la deforestación beneficie a aquellos que viven y dependen de los bosques, evite los conflictos, y garantice reducciones permanentes en la deforestación. En las R-PP de Perú, Guyana, la República Democrática del Congo, la República del Congo y Ghana hay propuestas para una distribución de beneficios equitativa y justa, pero no hay detalles acerca de cómo debe desarrollarse esto, y más importante de cómo deben ser consultadas las partes interesadas y los titulares de derechos acerca del diseño de los marcos para la distribución de beneficios. Este asunto no se trató en las otras R-PP estudiadas.

Enfoque limitado sobre el monitoreo del carbono, los informes y la verificación

A través de todas las R-PP estudiadas, las propuestas para el monitoreo, el reporte y la verificación (MRV) del carbono están bien desarrollados y presupuestadas, en contraste con la atención confusa y superficial que se le da a las salvaguardias ambientales y sociales, y de los riesgos potenciales de REDD. En cada R-PP la sección con las propuestas para el MRV sobresalió por su atención a los detalles, su claridad (en la mayoría) y por su coherencia entre las actividades planeadas y el presupuesto. Las R-PP de Perú, Guyana, la República Democrática del Congo, la República del Congo y Ghana son minuciosas en la atención prestada al MRV del carbono.

A pesar de que muchas R-PP reconocen que la fuente de una financiación a largo plazo para REDD está aún sin decidir en la CMNUCC (ej. Ghana), el enfoque continúa en el monitoreo de los flujos de carbono forestal en preparación para el comercio de carbono (Perú, Panamá, República Democrática del Congo, República del Congo, Indonesia y Ghana). Muchas de las R-PP hacen referencia a la financiación pública y privada (Perú, República de Congo y Ghana), pero el énfasis está en la infraestructura para la medición de carbono, que parece estar orientada hacia el comercio de los créditos de carbono. Este énfasis en la medición del carbono también puede ser rastreado hasta el siguiente paso anticipado para estos países, que es el de desarrollar un Programa de reducción de emisiones (ERP) para poder vender los créditos de carbono al Fondo de Carbono del FCPF.

81 Propuesta de preparación (R-PP) REDD+ República Democrática del Congo. Julio 2010, pg.51

82 Propuesta de preparación s (R-PP) de la República del Congo: una declaración conjunta de Rainforest FoundationUK, Greenpeace y Global Witness, junio 24 2010. http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/Joint_statement_on_RoC_R-PP_RFUK_GP_GW_June_2010.pdf

83 En referencia con este estudio de las notas del panel de expertos: 'Los costos de transacción e implementación de un programa de REDD+ debe ser incluido en la curva de costo antes de hacer un uso intensivo de la curva (tal y como se hace en las últimas secciones de esta R-PP) para la preparación de la Estrategia REDD. No se dan detalles del estudio McKinsey, típicamente esos estudios sobrestiman el potencial tecno-económico, que no tiene en cuenta explícitamente los costos de transacción e implementación de un programa REDD+. Los dos componentes pueden incrementar los costos significativamente, disminuir el potencial de reducción de emisiones, y aumentar el tiempo que toma para implementar un programa REDD, afectando en consecuencia la estrategia REDD+ de un país.' Resumen de estudio revisada de panel de expertos del FCPF de la R-PP de la República Democrática del Congo, marzo 17, 2010. http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2010/DCR_R-PP_Revised_TAP_Synthesis_Review%20_March_17_2010%20.pdf

La atención prestada al MRV del carbono de los bosques es a expensas del análisis, los enfoques y la planeación participativos y con base en los derechos para tratar con asuntos críticos como las fallas en la gobernanza y las causas de la deforestación. Mientras que en muchos países existe la necesidad de aumentar la exactitud y la disponibilidad de los datos de los bosques, la mejora de los inventarios forestales y del mapeo de la biomasa de los bosques no es lo mismo que establecer tecnologías e instituciones para el MRV de los depósitos de carbono y de los flujos en un bosque, como se propone en la mayoría de las R-PP.

Ninguna de las R-PP revisadas indicó algún tipo de propuesta para analizar las diferentes opciones de financiación, o propuso un debate público sobre los pros y contras del comercio de carbono. Panamá propone un nuevo REDD, que estaría financiado por la venta de créditos de carbono en el mercado mundial de carbono (sin ningún análisis de los riesgos asociados con este último). Existe la necesidad clara de una información imparcial y de una discusión pública sobre los pros y contras de comercializar con las compensaciones de carbono forestal, de manera tal que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades dependientes de los bosques puedan tomar sus propias decisiones acerca de la viabilidad y de los impactos potenciales de la financiación para los bosques, conseguida por medio de la venta de los créditos de compensación. Teniendo en cuenta el reciente acuerdo REDD de los diálogos sobre el clima en Cancún,⁸⁴ en dónde no se tomó ninguna decisión con relación a las opciones de financiación, parece lógico que los países mantengan sus opciones financieras abiertas, y que eviten la inversión excesiva de los recursos en el MRV de las reservas y flujos de carbono que se necesita únicamente para el comercio de carbono.

Mujeres Kuna en una reunión del Congreso General Kuna en Panamá. La R-PP de Panamá no trata suficientemente con los conflictos de la tenencia de la tierra.

Foto Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena



84 Borrador de la decisión/CP.16, 'Resultados del Grupo de trabajo especial sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la Convención', pg.12 http://www.unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

País	Derechos humanos	Tierra y tenencia	CLPI y consultas	Gobernanza
Perú Versión sept. 2010 ⁱ	<p>Débil: protección inadecuada para los derechos de los pueblos indígenas,ⁱⁱ con el reconocimiento de los derechos confinado principalmente a la protección bajo las leyes nacionales (pg.9,68). Las discusiones de los tratados internacionales omiten muchos instrumentos de derechos humanos (pg.66-8) Las políticas de desarrollo violan estas normas internacionales (ej. minería, sector forestal y legislación en materia de energía).</p> <p>La R-PP resalta reformas legales que se encuentran en camino para promover REDD+ (pg.61). La legislación futura propuesta sobre los bosques contradice las obligaciones internacionales de Perú de defender los derechos humanos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas.ⁱⁱⁱ</p>	<p>Débil: Mientras que la R-PP define la barrera principal de REDD+ como 'conflictos sobre la tenencia de la tierra', no trata con los reclamos territoriales pendientes (Se encuentran sin solucionar reclamos de tierras de por lo menos 347 comunidades indígenas) y contiene muy pocas propuestas concretas para tratar con los conflictos y con los reclamos pendientes de las tierras.</p> <p>El presupuesto de la R-PP (pg. 9-10) no incluye fondos para la demarcación ni la titulación de tierras. Aunque hay un presupuesto modesto bajo la actividad 2^a.1 (\$28,000 dólares americanos, aumentado a \$99,000 en la R-PP de enero 2011) para un estudio 'diagnóstico' del uso y la tenencia de la tierra, incluyendo un análisis de los conflictos por la tierra (pg.53). Sin embargo, en la pg.68, el estado reivindica la propiedad estatal de todos los bosques del Perú.</p>	<p>Parcial: Hay una dependencia en las mesas redondas REDD+ de partes interesadas múltiples a nivel nacional y regional (pg. 9, 21-9,63), pero estos espacios tienden a ser dominados por el gobierno, la industria y las ONG ambientales. Las preocupaciones indígenas con frecuencia no son consideradas adecuadamente.^{iv}</p> <p>Propone desarrollar e implementar un 'Plan para la consulta y la participación' (pg.34) como parte de preparación para REDD. \$2.3 millones de dólares americanos está propuesto para financiar estas actividades (pg.16).</p> <p>El tratamiento del FCPF es ambiguo en la R-PP con la consulta libre, previa e informada siendo aplicado (pg.9,29) en vez de consentimiento.</p> <p>El derecho al consentimiento se menciona, pero la R-PP parece confinar esto al borrador defectuoso de la Ley de consulta previa enmendada por el gobierno. La R-PP de enero 2011 (pg.22) sigue promoviendo esa versión defectuosa de la ley propuesta, que no contiene las protecciones legales garantizadas bajo OIT 169 y bajo los instrumentos de derechos humanos ratificados por Perú.</p>	<p>Parcial: El enfoque principal de los planes de gobernanza se centra en los marcos administrativos y de toma de decisiones para un programa REDD nacional.</p> <p>No son tratados los conflictos potenciales entre los papeles de las autoridades del gobierno para la agricultura, el transporte, las minas, la energía y las áreas protegidas.</p> <p>La Ley forestal propuesta revisada (N.04141/2009-PE) no reconoce adecuadamente el papel de las instituciones representativas indígenas en el manejo de los bosques y la gobernanza.^v</p>
Guyana Versión abril 2010	<p>Parcial: La R-PP dice que REDD sería implementado (no diseñado) de conformidad con la DNUPI, pero elementos de la R-PP contradicen las normas de DNUPI (ej. en los derechos a la tierra)</p> <p>Una evaluación de las obligaciones del tratado internacional, a través de un examen legal y de las políticas, será supuestamente parte de la SESA. (Anexo, pg. 92-98)</p>	<p>Parcial: Los títulos legales existentes son reconocidos y la R-PP contiene una propuesta para extender el proceso de titulación a las comunidades que no tienen título, aunque esto no está elaborado en gran detalle (p 8,28).</p> <p>La actividad 2b identifica los esfuerzos para 'avanzar' el proceso de titulación, trata con 'la seguridad de la tenencia de la tierra' y 'fortalece los derechos a la tierra y a su uso', pero en la R-PP no hay un programa ni compromisos sólidos sobre la titulación y los derechos a la tierra (pg.8,38-41), excepto una propuesta vaga para designar \$110,000 dólares americanos para 'tratar con los asuntos relativos a la tenencia de la tierra' (pg.51).</p>	<p>Parcial: El CLPI está incluido como un principio clave en las tierras tituladas (pg.15), pero no se extiende a las tierras tradicionales sin título, aunque la R-PP afirma que el CLPI se aplica en aquellas tierras en donde las áreas protegidas pueden restringir los derechos y 'privilegios' (sic) de los pueblos indígenas (pg.25). El tratamiento del CLPI en la R-PP está desconectado de las discusiones sobre posibles procesos de consentimiento comunitario relacionados con la Estrategia de desarrollo de bajo carbono (LCDS)</p> <p>LA R-PP no toma recomendaciones para un Grupo de trabajo sobre las tierras amerindias, un espacio de consulta específico indígena sobre REDD y LCDS. Tampoco toma en cuenta recomendaciones para apoyar a los Territorios conservados por las comunidades, y la información y consulta pública sobre el proyecto de la ley forestal y la Ley de áreas protegidas^{vi}</p> <p>Se propone un comité de Consulta REDD y de Comité de divulgación (RCOC) pero la consulta no había empezado en nov.2010.</p>	<p>Incompleta: A parte de la creación del Grupo nacional de trabajo REDD y de la Secretaría REDD (la última dentro de Comisión forestal de Guyana (GFC)), la R-PP no propone ninguna reforma concreta en la gobernanza o en las instituciones, y faltan las medidas para abordar la tala ilegal.</p> <p>En la R-PP no se proponen directamente medidas para combatir la corrupción.</p>
Panamá	<p>Débil: No contiene referencias a los estándares internacionales sobre derechos humanos o derechos humanos de los pueblos indígenas como la DNUPI. Se hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas únicamente citando la legislación nacional sobre pueblos indígenas (pg.17-18,77).</p>	<p>Incompleta: Los asuntos de la tenencia de la tierra no son tratados adecuadamente.</p> <p>Se reconoce que hay asuntos críticos relacionados con las tierras y los bosques, incluyendo 'la expropiación de la tierra y especulación por parte de los negocios agrícolas y otras empresas' (pg.10).</p> <p>No se reconocen los conflictos actuales, a pesar del hecho de que dos reclamos de paneles de inspección sobre PRONAT presentado en 2009 por los pueblos Buglé y Naso muestran deficiencias supuestamente graves e irregularidades en el proceso de titulación de la tierra.^{viii}</p>	<p>Débil: No hay un requerimiento obligatorio para el CLPI. ANAM y otras autoridades llevaron a cabo consultas previas limitadas con las autoridades indígenas, pero no se hace mención del principio del CLPI (pg.22-8). Además, la ley panameña no reconoce explícitamente el CLPI sino la 'consulta previa' (ley 41 de 1998).</p> <p>Datos de una consulta con pueblos indígenas fueron incluidos en un anexo del Plan del ambiente, pero no fueron integrados apropiadamente en la R-PP.^{ix}</p> <p>La consulta para alistarse para la R-PP fue muy limitada. La R-PP prevé una estrategia de comunicación que conlleva alguna consulta con las partes interesadas y los pueblos indígenas (pg.28).</p>	<p>Parcial: Una evaluación rápida de la gobernanza señala legislación relevante a los recursos de los bosques y a la administración. La responsabilidad de la administración de los bosques es de ANAM (Ministerio del ambiente) que tiene competencia para implementar los proyectos de secuestro de carbono (pg.9,76).</p> <p>La legislación panameña reconoce la captura de carbono como un servicio ambiental, y establece los poderes del Estado con respecto a la gestión y la administración de dichos servicios, ya que se derivan de recursos pertenecientes a su patrimonio (dentro de las leyes actuales - que son cuestionadas por los pueblos indígenas y diferentes abogados).</p> <p>Además se menciona la gobernanza con referencia a la transformación de la cultura ambiental (pg.55).</p>

	Causas subyacentes: ¿A quién se culpa por deforestar?	Análisis de riesgos ¿Se trata con los riesgos ambientales/sociales potenciales?	Monitoreo, rendición de informes y verificación ¿De qué?	Mecanismos de financiamiento y beneficios locales
	<p>Parcial: El análisis de las causas de la deforestación directas y subyacentes identifica algunas causas indirectas (ej. leyes defectuosas de titulación de tierras). La R-PP de 2011 aconseja que se debe dar una 'consideración especial' a las prácticas tradicionales de rotación de cultivos de los pueblos indígenas 'con una visión de conservación de los medios de vida y manera de vivir (pg.8) pero esto no se menciona explícitamente en la sección de las causas de la deforestación.</p> <p>No se consideran a las industrias extractivas a gran escala y a la tala ilegal como causas mayores de la deforestación, aunque se anotan en el análisis recapitulativo (tablas 2a-4a, 2a 5) mientras que la agricultura de 'tala y quema' se identifica como una de las causas mayores (pg.5,40).</p> <p>Se reconoce que los datos existentes de la deforestación están desactualizados. Está presupuestado \$42,000 de dólares americanos para un estudio de las causas directas e indirectas de la deforestación en Perú como parte de las actividades de preparación (pg.16).</p>	<p>Falta: No hay un análisis de riesgo directo en la R-PP. Este tópico se deja para la implementación de la actividad SESA durante la ejecución de la R-PP (pg.77). La R-PP2 propone que la SESA sea completamente participativa (pg.76) e identifica el riesgo de la falta de apoyo por parte de las organizaciones indígenas debido a la 'desconfianza' que propone superar través de una consulta mejorada (tabla 2b-1).</p> <p>Los costos potenciales y los impactos adversos que tenga REDD+ en las comunidades no son discutidos de manera significativa, a pesar de que la R-PP reconoce que esto necesita ser discutido en consultas públicas (pg.153).</p>	<p>Significante: Parte de la R-PP contiene (pg.,86-94) planes para el desarrollo un Sistema nacional de generación de datos para un inventario nacional de gases de efecto invernadero (SNIGEL) para llevar a cabo la contabilidad nacional y local del carbono (pg.65).</p> <p>El enfoque principal es en la medida y el monitoreo de los depósitos de carbono de los bosques (pg.89), pero las evaluaciones incluirán además una evaluación de la biodiversidad y de otros 'servicios de ecosistemas' valorado como parte del Inventario forestal nacional pg.88, 93).</p> <p>El monitoreo de los impactos sociales y de los 'co-beneficios' será desarrollado 'gradualmente', incluyendo el monitoreo de los impactos de los proyectos voluntarios sub-nacionales (pg.93-94).</p>	<p>Vago: La R-PP menciona por encima que la financiación puede ser pública o privada (pg.11), pero el gobierno de Perú parece apoyar los mercados de carbono (pg.74). La preparación incluirá acciones para 'promover la inversión pública y privada' en REDD+ (pg.66).</p> <p>Las 'incertidumbres' en el mercado de carbono (pg.12-67) son tratadas en términos de la confianza en las inversiones del sector privado, y en los 'obstáculos para la inversión', más que en defectos económicos o científicos en el mecanismo de compensación de carbono (pg.74).</p> <p>Los planes de la R-PP proponen financiar el desarrollo de una 'propuesta' para una 'distribución de beneficios justa y equitativa (pg.74), pero no se dan detalles (actividades 2.6c). Los vínculos entre los beneficios y las cuestiones de tenencia no son explícitos.</p>
	<p>Parcial: La R-PP declara que 'la estrategia REDD+ tratará con las causas de la deforestación, incluyendo a los causantes en los sectores de la minería, la infraestructura, la agricultura, y forestales' (pg.39). La R-PP no contiene ningún análisis fuera de las causas directas o indirectas de la deforestación, aunque se planea un estudio sobre 'los causantes de la deforestación' (pg.41, 66).</p> <p>Los dueños de la tierra, las comunidades y la 'agricultura' son vistos como los 'causantes clave de la deforestación', aunque no se explica el razonamiento ni presenta la evidencia (p.70, punto 4).</p> <p>La R-PP promete una revisión en profundo de la deforestación a través de una evaluación de los causantes de la pérdida y el daño forestal durante la etapa de preparación (pg.67)</p>	<p>Parcial: La R-PP menciona que la Política sobre pueblos indígenas del BM (PO 4.10) y la Política de Reasentamiento involuntario 'parecen ser aplicables', así como la Evaluación ambiental (PO 4.01), Hábitats naturales (PO4.04), la política forestal (PO 4.36) y la política sobre los Recursos culturales físicos (PO 4.11) (pg.53). No se explica en ninguna parte por qué estas salvaguardias pueden ser aplicables a la REDD en Guyana.</p> <p>Hay una discusión de los asuntos de salvaguardias en relación con la SESA (pg.52-55), pero los términos de referencia para la SESA son débiles. A finales de noviembre 2010, los titulares de los derechos en Guyana no habían sido consultados sobre dichos Términos de referencia, y había información insuficiente acerca de REDD+ disponible a nivel de la comunidad para facilitar las consultas de la SESA que el Banco reconoce serán 'un prerrequisito crítico para las consultas efectivas'^{vii}</p>	<p>Significativo: Este sección es detallada en la R-PP y se enfoca en el monitoreo de las reservas de carbono forestal y la cubierta forestal (pg. 62 ff)</p> <p>La R-PP contiene una 'hoja de ruta' para desarrollar un sistema MRV nacional para REDD (desarrollado en un taller con expertos internacionales), incluyendo opciones para evaluaciones independientes para asegurar la participación y la transparencia entre las diferentes partes interesadas (pg.65, 68, 72, 90).</p> <p>Se mencionan en la R-PP las opciones para contratar un monitor forestal independiente, pero no se detallan compromisos específicos (pg.28).</p> <p>La R-PP propone la asignación de \$25,000 dólares americanos para el desarrollo de un protocolo para 'tratar con las quejas y la resolución de conflictos' (pg.86)</p>	<p>Incompleto: El comercio de carbono se adopta como el futuro mecanismo de financiación (con apoyo previo por medios de donaciones) sin una evaluación de diferentes opciones de mecanismos alternativos.</p> <p>Se hace mención de un sistema de distribución justo y equitativo con las comunidades indígenas (pg. 8), y se propone que las 'partes interesadas' (sic) estarán involucrados en el 'desarrollo de mecanismos de distribución de beneficios equitativos' (pg.16).</p>
	<p>Parcial: LA R-PP no trata apropiadamente con la más amplia variedad de las causas de la deforestación, echándole la culpa incorrectamente a la agricultura tradicional, con el riesgo consiguiente para el conocimiento indígena y las formas de vida tradicionales (pg.76).</p> <p>Identifica seis causas de la deforestación: agricultura tradicional y mecanizada, ganadería extensiva, manejo no sostenible de los bosques, desarrollo urbano mal planificado, y el nivel bajo de conciencia ambiental.</p> <p>No se hace referencia al desarrollo de infraestructura como una de las amenazas para los bosques (pg.76)</p>	<p>Débil: No hay evaluación de los riesgos ambientales o sociales potenciales aparte de la referencia al modelo de manejo ambiental de ANAM basado en el Manejo integral de cuencas hidrográficas (pg.38-9).</p> <p>No se hace referencia a las salvaguardias, ni a la forma cómo éstas serían tratadas.</p> <p>La R-PP propone un análisis de costos-beneficios de la implementación de REDD (pg.40-1).</p>	<p>Significante: Un sección entera está dedicada al MRV del carbono forestal (capítulo 8, pg. 64-75), en particular al monitoreo, evaluación y verificación de la Estrategia ambiental nacional con enfoque en el monitoreo de carbono, la cobertura forestal y el cambio del uso de la tierra, así como biodiversidad.</p> <p>En lo referente al monitoreo social, no se da un detalle específico sino el de la disposición para contratar un especialista que desarrolle indicadores que puedan ser utilizados con ese fin. El resultado final sería la disponibilidad de un 'sistema de monitoreo social y ambiental, completo con indicadores confiables' (pg.72), pero no hay una agenda prevista para completar este sistema ni detalles acerca de cómo esto se pondría en operación.</p>	<p>Incompleto: Se creará un nuevo fondo REDD con fondos recaudados provenientes de la venta de créditos de carbono en el mercado. Los fondos serían manejados por el Ministerio de Hacienda, ya que el estado panameño reclama la propiedad del carbono forestal (pg.42-3).</p> <p>No se hace referencia a los pros y contra del comercio de carbono.</p> <p>La R-PP contiene una discusión sobre la distribución de beneficios para las actividades dentro de los territorios indígenas. La Ley general del ambiente prevé la consulta con los pueblos indígenas para definir la distribución de beneficios provenientes del uso natural de los recursos en las tierras indígenas, con el fin de celebrar acuerdos entre el estado y los pueblos indígenas (pg.17-18).</p>

País	Derechos humanos	Tierra y tenencia	CLPI y consultas	Gobernanza	
Indonesia Versión mayo 2009	<p>Parcial: Señala que la implementación de las leyes para reconocer los derechos consuetudinarios ha sido pobre,^x pero no trata con la mejora de la aplicación de dichas leyes.</p> <p>Busca el desarrollo de guías para un la participación efectiva de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, señalando que la 'será clave la participación adecuada de estos grupos en la implementación de programas', pero no hace referencia a la participación en el diseño, ni da detalles.</p>	<p>Incompleta: No hace referencia a conflictos existentes de tenencia o de tierra.^{xii} No propone mecanismos para reformar o revisar la tenencia de la tierra y los recursos forestales.</p> <p>La definición de propiedad y la transferencia de derechos de carbono son mencionadas como actividades potenciales en el marco REDD. No hay información sobre el control del recurso, ni acerca de quienes tendrían el reconocimiento de los derechos al carbono forestal.</p>	<p>Pobre: Las obligaciones internacionales relacionadas con los pueblos indígenas, como el CLPI, no son mencionados o tratados.</p> <p>La consulta con la sociedad civil ha sido pobre, con invitaciones enviadas a muy pocos participantes uno o dos días antes de los encuentros, y sin documentos disponibles antes de éstos.</p> <p>No ha habido un proceso claro ni una plataforma nacional efectiva establecida por el gobierno para consultar sobre REDD, y ninguno de los documentos referentes al FCPF se han hecho disponibles en Bahasa Indonesia.</p>	<p>Parcial: Se menciona la lucha en contra de la corrupción, así como la necesidad de una buena gobernanza, incluyendo la transparencia. Faltan los detalles. La R-PP cita iniciativas que están en camino,^{xiii} pero no sugiere una forma de fortalecer estas actividades.</p> <p>Destaca una mejor aplicación de la ley y recomienda aplicar leyes en contra de la tala ilegal, aunque hay muy pocas referencias a FLEGT.</p> <p>El traslape de mandatos y la competencia entre los departamentos del gobierno, y la falta de coordinación entre los gobiernos centrales y provinciales - se hace evidente en la R-PP.</p>	
Nepal Versión 19 de abril 2010	<p>Débil: No hay una discusión de los pueblos indígenas como los titulares de derechos, sino como cualquier otra parte interesada.</p> <p>Se necesitan resolver durante la implementación de la R-PP las cuestiones de propiedad y de derechos de tenencia (pg.46).</p>	<p>Parcial: No se aborda explícitamente la situación de tenencia de los pueblos indígenas. Parece haber muy poco entendimiento de la situación de tenencia para los pueblos indígenas, a pesar de que la R-PP declara que el CLPI se aplicará a las actividades de REDD (pg.22).</p> <p>Los derechos de carbono son tratados directamente y se declara que 'los derechos de carbono deben estar vinculados a los derechos a la tierra y a la tenencia del bosque para minimizar complejidades, y habrá un vínculo menos directo entre la responsabilidad por la gestión forestal y los beneficios potenciales del comercio de carbono' (p.46).</p> <p>El marco para la implementación de REDD establecerá el régimen para los derechos de carbono basándose en el principio de vincularlos a los derechos de los recursos ya existentes (pg.45).</p>	<p>Débil: la participación de los pueblos indígenas está confinada al Componente 1, en los otros cinco componentes no se hace mención, o se menciona muy poco, las necesidades específicas de los pueblos indígenas; las discusiones acerca de la participación entre diferentes 'partes interesadas' no mencionan ni a los titulares de derechos ni a los pueblos indígenas.</p> <p>Sin embargo, la R-PP reconoce que 'los pueblos indígenas exigieron asegurar el CLPI por sobre cualquier política y programa sobre el cambio climático y proceso de REDD que podría afectar sus medios de vida sostenible y sus derechos fundamentales' (pg.19).</p> <p>Todos los objetivos para el plan de consulta tienen que ver con 'permitir la participación de los beneficiarios'. No se considera los procesos para la toma de decisiones acerca de REDD en áreas particulares, incluyendo posibles decisiones de no participar.</p>	<p>Débil: la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza de REDD fue en el Grupo de trabajo REDD (organismo secundario después del 'Grupo Apex' de ministros). Había espacio para un representante indígena a través de NEFIN. La R-PP cambió esto por dos representantes de la sociedad civil y no hay una asignación específica para los pueblos indígenas (pg.12).</p> <p>A nivel local, la gobernanza es prevista a través de los grupos existentes de usuarios de los bosques. La R-PP propone convocar reuniones nacionales de mesas redondas para involucrar 'ministerios no forestales y organismos del gobierno' (pg.26).</p> <p>La R-PP señala que los procesos próximos para desarrollar una constitución tendrán probablemente implicaciones de mayor alcance en la gobernanza de los bosques (pg.13).</p>	
República Democrática de Congo Versión 15 de julio de 2010	<p>Débil: No hay una referencia explícita a instrumentos internacionales de derechos humanos firmados o ratificados por la República Democrática de Congo,^{xiv} ni contiene una referencia a la DNUDPI.</p> <p>Los términos de referencia para un estudio sobre reformas legales transversales hacen referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos' (anexo 2c-2, p 132),^{xv} al igual que los términos de referencia de la SESA (anexo 2d, p.134).^{xvi}</p> <p>La parte sobre la SESA hace referencia al acuerdo de la República Democrática de Congo con las convenciones internacionales y los acuerdos bilaterales sobre el ambiente (pg.72, anexo 2d).</p>	<p>Inadecuado: A pesar de que la tenencia de la tierra es reconocida como problemática, la R-PP no la reconoce como una fuente de conflictos violentos, conflictos políticos, desplazamientos o crisis humanitarias en la República Democrática de Congo.</p> <p>Propone tratar con la tenencia de la tierra a través de un análisis del marco legal e institucional revisando textos y prácticas existentes, incluyendo un proceso de consulta (pg.67).</p> <p>Reconocimiento de que un plan nacional de zonas forestales es necesario, pero depende de proyectos piloto (pg.61-2) como piedra angular de su estrategia REDD.</p>	<p>Parcial: La R-PP declara que puede ser considerado como un plan 'de consenso' ya que se afirma que los procesos han sido seguidos muy de cerca por el grupo de trabajo de la sociedad civil sobre REDD (pg.11) (reclamos que son cuestionadas por muchas comunidades de los bosques y por ONG de apoyo).</p> <p>En la práctica, el coordinador nacional de REDD ha admitido que las consultas no han sido organizadas debidamente en todo el país, debido a restricciones financieras.^{xvii}</p> <p>El coordinador nacional de REDD planea supervisar un proceso de consulta/participación (pg.32-3) con consultas continuas, talleres y una evaluación intermedia a finales de 2011, ofreciendo oportunidades para obtener una retroalimentación y hacer ajustes (p.148). Informes de consultas previas se encuentran disponibles por solicitud (pg.30).^{xviii}</p>	<p>Parcial: La R-PP dice que REDD hace parte de reformas activas en los bosques y en otros sectores, incluyendo la planeación nacional y el aumento de la gobernanza, aunque en otras partes el gobierno de la República Democrática de Congo hace explícito que REDD no consiste en abordar las reformas fundamentales de la gobernanza.^{xix}</p> <p>Introducción de pagos basados en los resultados incluyendo las reformas de la gobernanza (particularmente asuntos de la tierra, transparencia, y zonificación participativa) (pg.103).</p> <p>La R-PP incluye términos de referencia para un estudio ambicioso sobre reformas transversales necesarias para la tenencia de la tierra, el uso de la tierra y la aplicación de la ley (anexo 2c-1, pg.124-33), haciendo frente a reformas legales en curso y definiendo futuras prioridades y políticas. No obstante, el plazo de este estudio no era realista (fecha límite junio de 2010) (pg.133).</p> <p>No se hace referencia al 'Contrato de gobernanza' de 2007 de la República Democrática de Congo, que establece las prioridades del gobierno en términos de reformas específicas, incluyendo la lucha en contra de la corrupción y la gestión de los recursos naturales.^{xx}</p>	

	Causas subyacentes: ¿A quién se culpa por deforestar?	Análisis de riesgos ¿Se trata con los riesgos ambientales/sociales potenciales?	Monitoreo, rendición de informes y verificación ¿De qué?	Mecanismos de financiamiento y beneficios locales
	<p>Parcial: El plan menciona la deforestación planeada y no planeada. La R-PP dice que la deforestación planeada se debe a un plan de desarrollo para la agricultura del gobierno. La deforestación no planeada es atribuida en parte a los pueblos dependientes del bosque, y está ligada a la pobreza. La solución que se ofrece es los recursos financieros relacionados con REDD financien programas que ayudarán a la creación de formas de vida alternativas y sostenibles (pg.28).</p> <p>La R-PP declara que las comunidades son una fuente de presión en las tierras de los bosques en Indonesia, y que los esquemas para mejorar los medios de vida de los pueblos dependientes en los bosques han fracasado en el pasado porque han fallado en alejar a los pueblos de los medios de vida en los lugares en donde son dependientes de los recursos del bosque (pg.6).</p>	<p>Parcial: La agenda y la secuenciación de actividades a nivel del gobierno local incluyen la evaluación de posibles sacrificios, ventajas y desventajas al igual que los riesgos de REDD para el desarrollo sostenible.</p> <p>La R-PP hace poca referencia al conflicto (en su anexo 1), a pesar de que hay muchos casos del conflicto. No detalla ninguna estrategia para tratar con los conflictos de tenencia de tierra.</p>	<p>Limitado: Se presta la mayor atención al monitoreo del área forestal y de los depósitos de carbono, sin considerar necesidades más amplias de monitoreo. La R-PP planea desarrollar un sistema MRV a nivel nacional y provincial.</p> <p>La R-PP destaca la necesidad seguir trabajando en el monitoreo para evaluar los depósitos de carbono y cambios, y desarrollar protocolos de medición. Actividades planeadas además incluyen el establecimiento de parcelas de muestreo para el monitoreo del carbono forestal, el uso del monitoreo por satélite para restablecer un nivel de referencia de las emisiones, y la participación de las comunidades locales en 'inventarios con base en la tierra'.^{xiii}</p> <p>No se tiene en cuenta cómo monitorear los impactos sociales y de la biodiversidad.</p>	<p>Parcial: Se menciona, pero no de elabora, la necesidad de un mecanismo financiero para premiar a aquellos que reducen las emisiones debidas a la deforestación.</p> <p>No se evalúan o discuten los pros y los contras del comercio de carbono. La posición de Indonesia es la de apoyar un mecanismo de mercado que implique un enfoque nacional con implementación sub-nacional.</p> <p>No se han desarrollado un mecanismo para la distribución de beneficios, aunque la R-PP menciona tres formas potenciales en que podrían ser redistribuidos los fondos (pg.36).</p> <p>No se aborda la cuestión de cómo recibirán los beneficios aquellos que no tienen derechos legales reconocidos sobre los bosques que habitan y usan.</p>
	<p>Parcial: Identifica los derechos poco claros a la tenencia y el uso de la tierra como causas clave de la deforestación y la degradación de los bosques (pg.31).</p> <p>La R-PP reconoce cómo el impulsor mayor al cumplimiento débil de la ley (pg.31, 37), pero no entra en detalles sobre esto ni propone soluciones para las causas subyacentes del problema.</p> <p>La R-PP identifica opciones de estrategia REDD para fortalecer la aplicación de las leyes, incluyendo medidas para mejorar la conciencia pública de los delitos forestales, fortalecer los procesos judiciales y aumentar la capacidad de los organismos del gobierno y de las comunidades para aplicar las leyes, y (pg.110).</p>	<p>Parcial: La R-PP propone monitorear los asuntos de gobernanza más amplios a través de la Iniciativa de estándares sociales y ambientales de REDD+ (pg.67).</p> <p>La R-PP planea capacitar a las comunidades locales y a los organismos del gobierno con el fin de monitorear los impactos en los objetivos de una buena gobernanza en relación con la tenencia, la distribución de beneficios y la toma de decisiones.</p> <p>No hay una propuesta para una supervisión independiente de la implementación de las actividades de REDD, a parte de una propuesta para añadir representantes de la sociedad civil al organismo relevante del gobierno.</p>	<p>Significante: La R-PP afirma que se necesitan sistemas de monitoreo para las emisiones y la eliminación de los gases de efecto invernadero, además de 'otros beneficios' (pg.62).</p> <p>La mayor parte del presupuesto de monitoreo propuesto es para los asesores externos.</p> <p>Dice que los sistemas de gestión forestal descentralizados participativos y con base en la comunidad son clave para detener la deforestación en Nepal.</p> <p>Anota: 'Ya que los datos de actividad y del incremento de la biomasa no están fácilmente disponibles en Nepal, el sistema de monitoreo se diseñará para monitorear principalmente los cambios en los depósitos de carbono' (pg.62).</p> <p>La recolección de datos estará basada en un método utilizando datos de sensores remotos combinado con la medición periódica e inventarios en el terreno – a través de todos los tipos principales de bosques de Nepal.</p>	<p>Incompleto: La única mención del comercio de carbono es 'los beneficios potenciales del comercio de carbono' en el contexto de clarificar los derechos de carbono. No hay una discusión de pros y contras pero tampoco se asume completamente que habrá beneficios.</p> <p>La R-PP hace declaraciones generales acerca de la distribución equitativa de beneficios con un enfoque en las comunidades locales y las mujeres, pero no propone un mecanismo de distribución de beneficios transparente, u otras medidas para promover la transparencia en la gestión de ingresos.</p> <p>La R-PP declara que los mecanismos de financiación administrados por el gobierno frecuentemente sufren de ineficiencia y de falta de responsabilidad, y sugiere por lo tanto que puede ser más apropiado para REDD 'un fondo fiduciario de carbono forestal' gobernado por una junta de las partes interesadas múltiples (pg.47).</p>
	<p>Sesgado: La R-PP incluye un análisis preliminar de las causas de la deforestación. La sociedad civil no ha sido consultada en este estudio y el gobierno propone consultas y 'negociaciones' a llevarse a cabo en Kinshasa y las provincias, con el fin de lograr un consenso acerca de los factores de la deforestación (pg.11).</p> <p>La R-PP declara que la agricultura familiar y la recolección de leña junto con la tala informal son las causas dominantes de la deforestación, mientras que la tala industrial y la minería son consideradas como factores menos importantes en la deforestación (pg.38-44).</p> <p>La R-PP identifica además causas 'futuras' de la deforestación ocasionadas por factores internacionales (aumento global en la demanda de alimentos y biocombustibles) y por el desarrollo económico nacional (minería, seguridad alimentaria y minería) (pg.45). No se hace más referencia en la R-PP acerca de cómo tratar con estos factores.</p> <p>La R-PP propone entregar 10 millones de hectáreas a las concesiones nuevas además de abrir áreas para establecer plantaciones y ranchos ganaderos (anexo 2b, pg.119-23). La expansión de la tala industrial y de las plantaciones es contradictorio con la estrategia para enfrenta las causas de la deforestación.</p>	<p>Parcial: Reconoce riegos y desafíos claves para lograr reformas legales y judiciales del sector forestal, y para establecer nuevas instituciones y mecanismos financieros (pg.103).</p> <p>No se hace referencia explícita de qué salvaguardias se aplican a los proyectos (pg.59) y falta un análisis de los riesgos del enfoque 'aprendiendo haciendo' adoptado por los proyectos piloto. Se reconoce que REDD puede generar conflictos sociales entre comunidades, y entre el Estado y las comunidades (pg.71).</p> <p>Sistema de monitoreo de los impactos sociales y ambientales (pg.13) y manejo del marco de implementación (capítulo 6, pg.101) de acuerdo con las Salvaguardias del Banco Mundial. No hay detalles específicos sobre las políticas del Banco Mundial.</p> <p>La R-PP incluye unos términos de referencia preliminares de la SESA (anexo 2d, pg.134-42) y el Panel de asesoría técnica (TAP) resalta que se debe clarificar el proceso para monitorear la implementación y generar una retroalimentación (Revisión TAP, pg.11-12)</p>	<p>Significante: Sistema dual MRV: para el carbono y para los co-beneficios socio-ambientales (capítulo 4).</p> <p>El enfoque principal se hace en los depósitos de carbono, con detalles sobre la metodología para los sistemas MRV.</p> <p>El MRV de carbono representa una parte significativa del presupuesto de REDD (\$7.8 millones de dólares americanos de \$22.7 millones de dólares americanos para el plan de preparación) (pg.100). El presupuesto para el MRV de los co-beneficios socio-ambientales es solamente una fracción del presupuesto para el MRV del carbono (\$1 millón de dólares americanos) (pg.100).</p> <p>No está previsto un MRV de las salvaguardias.</p> <p>La R-PP hace referencia a una 'curva de costo/opportunidad' producida por McKinsey ²¹ la cual identifica costo de oportunidad bajo para agricultores de pequeña escala y para reemplazar la agricultura de 'corte y quema'.</p> <p>El marco de implementación de REDD proporciona una función de diálogo para tratar con las quejas relacionadas con la implementación de REDD (pg.66)</p> <p>Evaluación de los datos históricos (C3a pg.78) y las circunstancias nacionales de la República Democrática de Congo, incluidas las condiciones socioeconómicas y las necesidades de desarrollo sostenible está prevista en la construcción de un escenario nacional de referencia (3b, pg.79-82).</p>	<p>Limitado: La R-PP resalta la necesidad de una mayor claridad sobre los derechos de la propiedad en general (pg.42-43) y de los derechos de propiedad sobre el carbono en particular (pg.68) – como un requisito para un sistema de pagos/distribución de beneficios a las comunidades (basado en los resultados).</p> <p>La R-PP incluye planes para una nueva institución para manejar a nivel nacional las iniciativas de carbono, un registro nacional de carbono y la financiación internacional para evitar una doble contabilidad, y también asegurar y promover el mercado internacional del carbono de la República Democrática del Congo (pg.64).</p> <p>La R-PP incluye los términos de referencia para un estudio sobre los mecanismos de distribución de ingresos (anexo 2c-2, pg.125).^{xxii} La sociedad civil también indicó el riesgo de excluir de la distribución de ingresos de REDD a las comunidades indígenas y locales porque no poseen un título de propiedad sobre el bosque (pg.116).</p> <p>Se prevé un estudio sobre el diseño de un mecanismo provisional para manejar el dinero de REDD.</p>

País	Derechos humanos	Tierra y tenencia	CLPI y consultas	Gobernanza
República de Congo Versión 19 de abril 2010 (actualmente bajo revisión)	<p>Débil: La R-PP no tiene una protección adecuada para los derechos de los pueblos indígenas tal y como se dispone en la DNUDPI y en los instrumentos de derechos humanos relacionados. No se hace una referencia específica a la integración de instrumentos relevantes a los derechos humanos y directamente aplicables en la constitución de Congo.</p> <p>Se hace referencia a un proyecto de ley revisado por el parlamento promoviendo los derechos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de la tenencia consuetudinaria, pero aún no está en vigor en el momento de la publicación (Ing. pg. 49, Fr. pg.58). Este proyecto de ley ha estado en el proceso legislativo desde 2007. Promete fortalecer los derechos indígenas (un pequeño porcentaje de las poblaciones rurales).</p>	<p>Débil: La R-PP señala debilidades en la legislación forestal (pg.27) y cuestiones sin resolver de derechos a la tenencia consuetudinaria que son importantes para los medios de vida tradicionales de los habitantes de los bosques, pero no clarifica cómo serán tratadas estas debilidades.</p> <p>Propone mejorar la seguridad de la tenencia fortaleciendo las áreas protegidas existentes e identificando nuevas áreas (pg.38-42). La revisión hecha por el TAP critica la R-PP por no explicar cómo REDD+ podría funcionar en los bosques que están bajo el manejo y control consuetudinario.^{xxiii}</p> <p>Propone estudios para tratar con las cuestiones de la tierra y la tenencia (con consulta nacional únicamente) (Fr.pg.64)</p>	<p>Débil: En principio, la R-PP apoya la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas basada en el CLPI, y hace referencia a la DNUDPI y a la política operativa 4.10 del Banco Mundial sobre Pueblos indígenas (Ing. pg.16, Fr. pg.17) Hace referencia explícita a la participación de todas las partes interesadas, incluyendo a sociedad civil, como un principio orientador del proceso de REDD+ inspirado por el proceso de AVA/FLEGT (ingl. pg.8, Fr.pg.7)</p> <p>Ha habido una fuerte crítica por parte de la sociedad civil local acerca de la falta de consulta en la R-PP,^{xxiv} y el plan de consulta propuesto es débil: no tiene un objetivo claro, ni una metodología precisa, ni un programa realista, ni claridad en cómo aplicar el CLPI (Fr.pg.17-25).</p>	<p>Débil: Reconoce la necesidad de una reforma legal e institucional basada en los principios de la buena gobernanza (Ing. pg.48, Fr. pg. 57). Sin embargo, la R-PP no menciona cómo lograr dichas reformas.</p> <p>La R-PP reconoce a la gobernanza débil como uno de los factores agravantes de las causas de la deforestación directas y de la degradación forestal (pg.29), así como la falta de reformas transversales en la planeación de la tenencia y el uso de la tierra (pg.28). Sin embargo, la R-PP no trata con estos problemas o propone ningún presupuesto o metodología para hacerlo.</p>
Ghana Versión (2) enero 2010	<p>Débil: La R-PP es débil en el reconocimiento de los derechos humanos, a pesar del hecho de que propone un análisis para mirar los derechos y el bienestar de los pueblos dependientes de los bosques bajo el principio SESA del BM. La R-PP además reconoce la necesidad de incluir a la Comisión de justicia administrativa y derechos humanos (CHRAJ) en las estructuras de solución de conflictos.</p> <p>Solamente menciona que las salvaguardias para los pueblos indígenas pueden estar relacionadas con los derechos de las comunidades locales, ya que declara que Ghana no tiene pueblos indígenas (pg.71). Sin embargo, no está claro cuáles son las salvaguardias.</p>	<p>Parcial: Las opciones de la estrategia sugieren una revisión y una reforma del régimen existente de tenencia de árboles (pg.45) (que establece que los derechos a los árboles son mantenidos por el estado en fideicomiso para la nación, pg.37) aunque no se resaltan mecanismos específicos.</p> <p>La R-PP contiene un elemento dentro de la estrategia nacional para clarificar un régimen de derechos, y que incluye un subcomponente para los derechos de carbono, la distribución de beneficios y la tenencia de los árboles (pg.50).</p> <p>Se propone una evaluación de la reforma de la tenencia para las Áreas de manejo de recursos comunitarios.</p> <p>Se menciona la implementación de los derechos de carbono, pero no se hace referencia acerca de quién controla este recurso (pg.46).</p>	<p>Débil: La referencia al CLPI reconoce libre, previo e informado, pero no al consentimiento.</p> <p>Se refiere a futura capacitación de las comunidades locales y de otras partes interesadas clave, y además a un proceso de consulta futura incluyendo la utilización de las plataformas ya existentes en el sector forestal (pg.25), pero afirma que la toma de decisiones crítica es un poder mantenido por el gobierno y de de MDA apropiadas (pg.18)</p> <p>Identifica la necesidad de un enfoque participativo en la toma de decisiones (pg.38), pero la consulta se interpreta frecuentemente solamente como el intercambio de la información.</p>	<p>Parcial: Reconoce que la gobernanza en el sector forestal ha sido problemática por mucho tiempo, y hace referencia a un proceso de reforma de la gobernanza forestal en curso (programa FLEGT UE) (pg.36).</p> <p>Hace referencia a la necesidad de la implementación holística de las iniciativas en el sector forestal, y a la alineación de las actividades REDD con las reformas y la revisión de la Política de vida silvestre y de bosques (1994), así como el Plan maestro de desarrollo forestal (1996). Propone dar apoyo político de alto nivel a la REDD a través de un organismo de coordinación a nivel de gabinete (NREAC, ahora ENRAC).</p> <p>Propone una institución específica que autorizaría los proponentes del proyecto para ser dueños y vender los créditos de carbono (pg. 62).</p>

- I Este análisis ha sido comparado con la última versión de la R-PP de Perú (enero 2011) y todos los comentarios son todavía válidos. Los cambios o adiciones en la versión 2011 son señalados en esta tabla.
- II Ver, por ejemplo, comentarios por las organizaciones de la sociedad civil en respuesta a la R-PP1 que son todavía válidos para la versión R-PP2, Rainforest Foundation UK, Noruega y Estados Unidos, Global Witness, EIA, 'Comentarios sobre la R-PP de Perú' junio 2011, punto 2, p.3 <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/Peru%20letter%20RF%20EIA%20GW%20-%20June%202011.pdf>
- III Declaración de AIDSESP(2010a): A las autoridades del poder ejecutivo y legislativo; gobiernos regionales y candidatos presidenciales para 2011; Banco Mundial, PNUD, CMNUCC, y a la comunidad nacional e internacional: sin territorios indígenas, derechos y consulta previa- no REDD, bosques, concesiones de servicios ambientales o de petróleo son posibles, Lima, octubre 28 2010
- IV AIDSESP (2010d) Carta al Ministro del ambiente Antonio Brack referente al segundo borrador de la R-PP de Perú para el FCPF, Lima 9 de septiembre 2010.
- V Ibid., párrafo 1
- VI APA (2010b) Comentarios escritos sobre el borrador R-PP de abril 2010 (Guyana) sometido ante la Comisión Forestal de Guyana, Mayo 2010.
- VII Banco Mundial (2010) : 'Incorporating environmental and social considerations in to the process of getting ready for REDD+ FMT', Note 2010-9, marzo, párrafo 21 (i,ii)
- VIII <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:22512050~menuPK:64129250~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794~isCURL:Y,00.html>
- IX Anexo 3, desactualizado, 'transcripción de la palabra del ingeniero Eduardo Reyes presentando la estrategia REDD a grupos indígenas en ocasión de la elección del cacique general de la comarca Emberá wounan.'
- X Anexo 1 menciona que no ha sido implementada una nueva ley de 1999 para reconocer los derechos de las comunidades locales para manejar los recursos de las tierras y de los bosques cuando reclamen la propiedad consuetudinaria, pero no se hace referencias para tratar con esto.
- XI Más importante aún, la regulación que reconoce la propiedad consuetudinaria (ahora con 10 años de antigüedad) no ha sido implementada debido a los conflictos a nivel local así como entre el Ministerio forestal (se reclama la autoridad total sobre los bosques nacionales) y las instituciones consuetudinarias (ver anexo 1 de la R-PP). Citado en Davis et al. (2010) 'Getting ready: a review of the World Bank Forest Carbon Partnership Facility Readiness Preparation Proposals' Documento de trabajo del Banco Mundial.
- XII Como la Comisión anti-corrupción establecida en el 2002.
- XIII Anexo 7 de la R-PP. Componente 7. Desarrolla un escenario de referencia; Y programa de Comunicación y divulgación para Actividades de preparación REDD de Indonesia financiadas a través de FCPF 18 de mayo. Ambos disponibles en línea en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/218>
- XIV La República Democrática de Congo es parte de los siguientes instrumentos legales internacionales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto internacional sobre la eliminación de la discriminación racial, la Carta africana de la Convención de sobre la diversidad biológica, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención sobre la eliminación de la discriminación en contra de la mujer.
- XV Referencia en el anexo 2c-1/ Término de referencia: estudio sobre la reforma legal transversal para apoyar la implementación de REDD a la DNUDPI, la Convención sobre diversidad biológica, Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (con respecto a los principios claves como los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación y al CLPI), R-PP, 126.

Causas subyacentes: ¿A quién se culpa por deforestar?	Análisis de riesgos ¿Se trata con los riesgos ambientales/sociales potenciales?	Monitoreo, rendición de informes y verificación ¿De qué?	Mecanismos de financiamiento y beneficios locales
<p>Sesgado: la agricultura tradicional y la recolección de madera para combustible o carbón son identificadas como las dos causas directas mayores de la deforestación (Ing. 28, Fr.33).</p> <p>No se presta suficiente atención a la extracción industrial de recursos como la tala, la minería y la extracción petrolera, como causas claves de la deforestación. No se mencionan los impactos de los proyectos a gran escala del aceite de palma y de arena de alquitrán.^{XVI}</p> <p>El presupuesto de la R-PP propone estudios para analizar las causas 'directas' de la deforestación (Eng.35, Fr.41). No se dan fondos para las causas 'indirectas' o 'subyacentes' de la deforestación, ni para la participación de las comunidades locales e los procesos de identificación de las causas de ésta.</p>	<p>Vago: El componente de las salvaguardias en la R-PP es muy vago y general. Se hace referencia a la DNUDPI y a la política 4.10 del Banco Mundial (pg.16), y tiene más referencia a otras salvaguardias del Banco Mundial como base para la SESA, pero no hay claridad acerca de cómo se aplicará esto en la práctica. Estas preocupaciones fueron recolectadas en la revisión del TAP, que a pesar de su análisis encontró que la R-PP cumple con sus requisitos.^{XVII}</p> <p>Con respecto a la SESA, no hay términos de referencia detallados ni un cronograma o un proceso de consulta claro. No hay claridad sobre los procesos de consulta y de participación según el CLPI cuando se realiza la SESA, ni se da un presupuesto para los procesos participativos cuando se lleva a cabo la evaluación de impactos (Ing.pg. 60, Fr. pg.70).</p>	<p>Débil: El objetivo principal de las estrategias es la cuantificación/medida de los depósitos de carbono.</p> <p>No hay estrategias de cualitativas de MRV. No se prevé un MRV explícito para la aplicación de las salvaguardias, el CLPI o los sistemas de distribución de beneficios.</p> <p>No hay una conexión entre las estrategias MRV y las estrategias para tratar con las causas de la deforestación.</p> <p>El capítulo de Sistema de monitoreo incluye un componente 4b sobre 'Otros beneficios e impactos'. Esto es muy débil, poco claro, no realista y vago. Las consultas planeadas no se reflejan en el presupuesto.</p>	<p>Débil: La R-PP propone la creación de un fondo REDD+ para manejar las inversiones internacionales y nacionales (Ing. pg. 53, Fr. pg.62), que sería manejado por la Tesorería pública de Congo, una entidad que no tiene transparencia.</p> <p>Propone un estudio sobre 'Gobernanza del fondo REDD+' (9pg.104), pero carece de detalles en relación con los mecanismos de distribución de beneficios o de quejas.</p> <p>Propone un sistema de MRV con respecto a otros beneficios e impactos basado en las consultas. Esta propuesta carece claridad y es confusa, y los textos de las versiones en inglés y francés difieren significativamente la una de la otra (Ing. pg.679, Fr. pg.93).</p>
<p>Parcial: La R-PP menciona como las causas inmediatas de la deforestación a la sobrecapacidad de la industria, las fallas de las políticas/mercado en el sector forestal, la población floreciente en las áreas urbanas y rurales que a su vez aumenta la demanda de madera y de productos agrícolas y una demanda alta del mercado internacional (pg.35).</p> <p>Otras causas mencionadas incluyen la alta dependencia en madera para combustible y carbón para la energía, un desarrollo de tecnología limitado en los sistemas agrícolas y una dependencia en la 'tala y quema' cíclicas.</p> <p>Se reconoce que el sector minero (artesanal e industrial) contribuye a la deforestación y la degradación directa (expansión de las áreas forestales) e indirecta (polución del ambiente y de las aguas subterráneas).</p> <p>Gran parte del proceso de deforestación se relaciona con la conversión agrícola y agroforestal (pg.46).</p>	<p>Vago: Hace referencia al hecho de que el instrumento de la SESA y la Evaluación ambiental estratégica preparada por la Agencia de protección ambiental de Ghana se aplicarían a la R-PP. Tiene como objetivo el asegurar que la estrategia nacional de REDD no tendrá impactos ambientales o sociales.</p> <p>Contiene un compromiso vago para analizar los posibles sacrificios entre instituciones, la gobernanza y las partes interesadas (sic) que podrían resultar de las estrategias potenciales de REDD+ (pg.69).</p> <p>Se menciona el riesgo del desplazamiento de las emisiones (pg.43). Tiene planes para examinar las tarifas de exportación locales y los controles para minimizar los efectos de desplazamiento de las emisiones que pudiera ocurrir en la sub-región.</p> <p>Identifica los riesgos para los medios de vida, si las acciones de REDD+ tienen cambios mayores de comportamiento sobre los pobres rurales que no cuentan con ninguna otra fuente de sustento (pg.47).</p> <p>Contiene una propuesta para la resolución de conflictos a nivel local, hasta estructuras de resolución de conflictos a un nivel más alto en los casos sin solución local.</p>	<p>Parcial: Propone el entrenamiento de las instituciones que supervisarían y evaluarían aspectos técnicos del monitoreo y de la evaluación del impacto de carbono, aspectos socio económicos y de la biodiversidad de las políticas, y actividades a nivel del sitio.</p> <p>Hace referencia a un sistema de MRV para monitorear la deforestación, la degradación y el aumento de los depósitos de carbono (pg.92), expandiéndolo eventualmente para incluir los indicadores de la biodiversidad.</p> <p>Propone establecer un equipo de evaluación de impactos para que estudien los impactos sociales y ambientales, e informen al Consejo asesor del ambiente (ENRAC).</p> <p>Referencia a hacer frente a los reclamos y conflictos, y entrenamiento de abogados y oficiales del gobierno para mitigar las disputas (pg.63).</p>	<p>Parcial: Reconoce que el mecanismo de incentivos está aún por definir por la CMNUCC (pg.22).</p> <p>El análisis del marco financiero se refiere a fuentes variando entre nacional e internacional, público o privado, que probablemente introducirían pagos por créditos de carbono (pg.59).</p> <p>Hace referencia a las acciones de demostración financiadas a través de donaciones o crédito a nivel local y la participación en los mercados de carbono voluntario (pg.61).</p> <p>Sugiere realizar un 'análisis de las estructuras de incentivos posibles de REDD y de los mecanismos de distribución de beneficios' (anexo pg.86) sin explicar lo que esto significa, aunque anota el riesgo de sistemas de distribución de beneficios no sostenibles al igual que los riesgos asociados con beneficios directos en efectivo (pg.61).</p>

- XVI Este Término de referencia estaba programado para finalizar a mediados de 2010, pero no ha sido empezado a pesar del traslado de \$ 5 millones de dólares americanos del dinero de REDD-UN, que puede ser utilizado en este u otros estudios y prioridades, a discreción del gobierno de la RDC.
- XVII Informe de síntesis del taller nacional REDD y de la reunión de planificación con los delegados de las comunidades, Kinshasa, Centre Térésianum de Kitambo, octubre 14-16 2010, pg.7
- XVIII Con referencia al plan de consulta futuro, TAP menciona que: 'Sería de ayuda si el plan de consulta estuviera más desarrollado para brindar una mayor seguridad de que las actividades futuras serían genuinamente consultivas y participativas, particularmente entre las comunidades ms afectadas.
- XIX Revisión de síntesis TAP FCPF revisada de la R-PP de la República Democrática de Congo, febrero 2010. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2010/DRC_R-PP_Revised_TAP_Synthesis_Review%20_March_17_2010%20.pdf
- XX 'Contrato público', gobierno de RDC, Kinshasa, febrero 2007.
- XI República Democrática de Congo, Ministerio del ambiente, la conservación de la naturaleza y el turismo, 'R-PP REDD+ potencial', diciembre 2009.
- XII Este estudio no ha comenzado, a pesar de que la RDC ha avanzado en la creación de una estructura de financiación para los dineros anticipados del PIF.
- XIII FCPF: Revisión de la R-PP de la República de Congo, junio 2010, p.6 http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/Republis_Congo_R-PP_TAPPSynthesis_review_june_14_2010.pdf
- XIV Nota de contribución de la sociedad civil con respecto a la preparación de la R-PP de la República de Congo, 10 de junio 2010 http://forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2010/3e_Civil_Society_Comments.pdf
- XV Heinrich Böll Foundation (2009) 'Energy Futures? Inversiones Eni's en arena de alquitrán y aceite de palma en la Cuenca de Congo' disponible a http://www.boeli.de/downloads/091109_Energy_futures_Congo_Oil.pdf
- XVI FCPF: Revisión de la R-PP de la república de Congo, junio 2010, pg.9.

Conclusiones y resultados principales

En 2009, FERN and FPP estudiaron las primeras R-PIN y concluyeron que FCPF estaba ‘cogiendo atajos’. Dos años más tarde, la situación es más preocupante aún: parece ser que se están usando ‘espejismos’ para desviar la atención de la falta de responsabilidad del FCPF hacia sus propios estatutos (su Carta) y las políticas operativas del Banco Mundial.

A través del FCPF, el Banco Mundial está estableciendo una agenda post-Cancún en términos de cómo se integran los bosques en un régimen mundial climático, cómo será la ejecución de REDD y cuáles serán las fuentes de financiación. Es por lo tanto muy preocupante que este análisis ha encontrado que el debate de la política en el FCPF en 2010 se ha caracterizado por una disolución progresiva de los requisitos necesarios para respetar los estándares sociales y ambientales. Esto parece ser el resultado de la combinación de la presión de los países REDD, los cuales se oponen a los estándares sociales y ambientales rigurosos, y los donantes clave, que quieren un desembolso rápido de los fondos.

El intento del FCPF de crear un mercado de créditos de carbono, antes de que esta decisión se haya hecho a nivel de la CMNUCC, indica el afán del Banco por crear un mercado nuevo, a pesar de la falta de evidencia total de que un mercado así dará resultados para los bosques y sus pueblos, y del creciente número de evidencias que indican lo contrario.

Todos estos problemas, un enfoque en el carbono, la disolución de los estándares sociales y ambientales y un reconocimiento insuficiente de los derechos a la tenencia y los conflictos relacionados, son reflejados en el texto de las ocho R-PP analizadas.

Marcos de salvaguardias y la rendición de cuentas

Este estudio concluye que los marcos de salvaguardias y de la rendición de cuentas del FCPF tienen todavía vacíos y contradicciones, y no están de acuerdo con las salvaguardias de la CMNUCC adoptadas recientemente y las obligaciones internacionales conexas (ver anexo III).

Algunos defectos y vacíos específicos incluyen:

- Los marcos de salvaguardia del FCPF adoptan un enfoque limitado de mitigación que parece asumir que las políticas de REDD harán daño.
- La ambigüedad acerca del estatus de las reglas ‘en borrador’ sujetas a una revisión regular ‘continua’, y también acerca de cuáles requisitos son vinculantes y cuáles no.
- La ausencia de requisitos vinculantes o reglas sobre la necesidad de reconocer y respetar los derechos a la tierra y a los recursos de conformidad con las obligaciones internacionales, incluyendo los derechos consuetudinarios. En su forma actual, las reglas y compromisos del FCPF están limitados sobre todo a los derechos de participación y de consulta, en

- lugar de respetar los derechos sustanciales a la tierra, los medios de vida y los recursos.
- El fracaso del FCPF en la adopción de un requerimiento mínimo para aplicar el estándar de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en todas las operaciones de preparación para la REDD apoyadas por el FCPF y en las decisiones afectando a los pueblos indígenas (únicamente las operaciones implementadas por el programa UN-REDD aplicará el CLPI).
 - Los cambios en las directrices de la SESA, que han sido reducidas a términos de referencia truncados sin una guía adecuada acerca de cómo llevar a cabo una evaluación del impacto que sea sólida.
 - Propuestas defectuosas que implican que la mayoría de las directrices en la plantilla de la R-PP ya cumplen con los requisitos COP16 de la CMNUCC, incluyendo las nuevas reglas de la Convención que exigen a los países adoptar un sistema de información sobre las salvaguardias de REDD, a pesar del hecho de que no ha sido acordada en la CMNUCC la forma en la cual estas reglas serán aplicadas.
 - Un análisis defectuoso que sugiere que las ‘salvaguardias’ del Banco Mundial son equivalentes a los estándares más altos de la CMNUCC y de la UN-REDD, que no es el caso.
 - Contradicciones en los planes del FCPF para ir adelante con sus actividades de Fondo de carbono en 2011 sin una claridad sobre los estándares requeridos y los requisitos de la debida diligencia, sin los vínculos necesarios con la etapa de preparación, y sin las medidas para tratar los riesgos serios relacionados con los mercados internacionales de carbono.

Planes de REDD nacionales

En relación con las R-PP estudiadas, se encontró que no se ha tratado con los compromisos principales sobre los derechos ni con las obligaciones internacionales. Puntos específicos son:

- Ninguna de la R-PP evaluada ha sido basada en un proceso adecuado de consulta a nivel nacional, y ninguno ha alcanzado hasta ahora los estándares esperados en las directrices del FCPF (y como está descrito en su informe anual de 2010).
- Se ha hecho dificultoso el acceso a la información y a la consulta pública de buena fe por la distribución de diferentes borradores de las R-PP en un corto espacio de tiempo, creando confusión y minando la confianza.
- En muchos casos, el diseño de las R-PP y las consultas relacionadas han sido dominados por los gobiernos, las entidades semi-gubernamentales, los consultores y las ONG internacionales.
- Algunas de las R-PP evaluadas (Panamá) no hacen referencia ninguna a las salvaguardias, mientras que otras solamente contienen un análisis débil de los riesgos sociales (República del Congo, Indonesia, Perú y Guyana).
- Se ignoran o se pasan por alto las obligaciones internacionales resaltadas por los organismos de derechos humanos, como por ejemplo en Perú, Indonesia y Guyana.
- Las R-PP siguen pasando por alto los defectos serios en los marcos legales nacionales, especialmente en relación con los derechos consuetudinarios, el CLPI la demarcación de tierras y los procesos de titulación.
- Ninguna de las R-PP (Perú, Guyana, Panamá, Nepal, Indonesia, República del Congo, República Democrática del Congo, Ghana) propone reformas legales para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.
- Todas las R-PP estudiadas, pero en particular las propuestas de Panamá, Indonesia y la República del Congo, afirman directa o indirectamente la propiedad del estado de los bosques y del carbono.
- Algunas de las R-PP revisadas (Ghana, Perú y Panamá) parecen utilizar un enfoque defectuoso de los derechos de carbono, que separa estos derechos de los derechos a la tierra, los territorios y los recursos.

- En las R-PP en dónde se proponen reformas legales, éstas están en su mayoría limitadas a planes para promulgar una nueva legislación para financiar los futuros programas nacionales REDD a través del comercio de carbono.
- Las gentes locales son culpadas por la pérdida de los bosques en las R-PP de Panamá, Perú, Guyana, Indonesia, República del Congo y República Democrática del Congo (y en un menor grado en las propuestas de Ghana y Nepal), a pesar de la evidencia de que la agricultura comercial y la extracción industrial de los recursos son las causas dominantes de la deforestación tropical.
- En todas la R-PP estudiadas, el análisis de las causas directas o indirectas de la deforestación es débil o no existe.

Daysi Zapata Fasabi, Vicepresidente de AIDSEP, hablando en el encuentro del Comité de participantes del FCPF del Banco Mundial, noviembre de 2010, Washington, D.C.

Foto Andrew Miller / Amazon Watch



Recomendaciones

- El FCPF debe ir más allá de un enfoque casi exclusivo en el monitoreo de carbono a hacer énfasis en otros valores que no son del carbono, como el monitoreo de la gobernanza, la clarificación de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la tierra.
- La puesta en marcha del Fondo de carbono debe ser precedida por una evaluación de la etapa de preparación. Por lo tanto, en este momento no deberían comprometerse recursos adicionales a dicho fondo.
- Los Acuerdos de pago por la reducción de emisiones (ERPAs) no deben ser negociados antes de completar una evaluación de la fase de preparación para determinar el nivel de cumplimiento con las salvaguardias para proteger el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas. El iniciar las gestiones sobre las ERPAs ahora correría el riesgo de sobrepasar una decisión de la CMNUCCC sobre la financiación de la REDD.
- El FCPF debe asegurar el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el CPLI, los derechos a las tierras, los territorios y recursos naturales, los derechos a los medios de vida tradicionales y al conocimiento tradicional. Además, el FCPF debe garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la aplicación de los estándares sociales y ambientales más altos en todas las actividades financiados por él (una armonización hacia arriba)
- Se debe realizar un debate público a nivel nacional e internacional acerca de los diferentes mecanismos potenciales antes de formular planes nacionales de REDD enfocados en la preparación para el comercio de carbono.

Anexo I: Resumen de las etapas R-PP por país

	R-PIN						
País	R-PIN presentada	Donación de formulación firmada	Versiones en borrador	Fecha de evaluación de la R-PP	R-PP final presentada	Donación de preparación (hasta \$3.4 millones)	
Argentina	Octubre de 2008		Enero de 2010 Junio de 2010	Junio de 2010	Revisión en progreso	\$3.6 M aprobada en junio de 2010	
CAR	Diciembre de 2008		Febrero de 2011				
Camboya	2009		Marzo de 2011	Marzo de 2010			
Costa Rica	Julio de 2008	Julio de 2009, \$162,000 dólares desembolsados	Junio de 2010 Agosto de 2010	Junio de 2010	Revisión en progreso		
Rep Dem Congo* °	Julio de 2008	Marzo de 2009, \$191,000 dólares desembolsados	Marzo de 2010	Marzo de 2010	Julio de 2010		
Etiopía	Octubre de 2008	Septiembre de 2009 \$190,000 dólares desembolsados	Octubre de 2010 enero de 2011	Marzo de 2010	Revisión en progreso		
Ghana*	Julio de 2008	Abril de 2009, \$200,000 dólares desembolsados	Septiembre de 2009 Enero de 2010	Marzo de 2010	Diciembre de 2010		
Guyana	Julio de 2008	Junio de 2010	Junio de 2009 Abril de 2010	Junio de 2009 Abril de 2010		Donación aprobada en junio de 2009 (pero no desembolsada)	
Indonesia* °	Marzo de 2009	El gobierno no aceptó la donación		Julio de 2009	Junio de 2009	\$3.6 M aprobado en mayo de 2010	
Kenia	Julio de 2008	Septiembre de 2009, \$170,000 dólares desembolsados	Junio de 2010	Marzo de 2010	Agosto de 2010		
Laos*	Julio de 2008	Octubre de 2009, \$86,220 dólares desembolsados	Agosto de 2010 Octubre de 2010	Marzo de 2010			
Liberia	Julio de 2008	Mayo de 2009, \$75,000 dólares desembolsados	Enero de 2011				
Madagascar	Julio de 2008		Enero de 2010 Octubre de 2010				
México*	Julio de 2008		Febrero de 2010		Revisión en progreso		
Nepal	Julio de 2008	Agosto de 2009, \$152,188 dólares desembolsados	Abril de 2010 Septiembre de 2010		Octubre de 2010		
Panamá°	Julio de 2008		Mayo de 2009			Donación aprobada en junio de 2009 (pero no desembolsada)	
Perú*	Octubre de 2008		Abril de 2010 Septiembre de 2010 (dos versiones) enero de 2011				
Repúb. de Congo	Octubre de 2008	Julio de 2009, \$191,000 dólares desembolsados	Abril de 2010 Junio de 2010		Revisión en progreso	Donación aprobada en junio de 2010	
Surinam	Marzo de 2009		Octubre de 2009 Enero de 2010				
Tanzania°	Marzo de 2009		Junio de 2010 Octubre de 2010				
Uganda	Julio de 2008	\$102,000 dólares desembolsados	Enero de 2011 Marzo de 2011				
Vietnam°	Marzo de 2008		Octubre de 2010 Enero de 2011 Marzo de 2011				

* País piloto del Programa de inversión forestal (FIP por sus siglas en inglés)

° País participante en el Programa UN-REDD

Los países no incluidos en la tabla que hasta ahora no han presentado sus R-PP al FCPF son: Bolivia, Camerún, Chile, Colombia, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guatemala, Honduras, Mozambique, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Tailandia y Vanuatu.

+ Todos los valores son indicados en dólares americanos

Anexo II: Las etapas del FCPF

Fondo de preparación

Tanto el FCPF como la UN-REDD pueden apoyar esta fase que debe tomar en cuenta las directrices de la plantilla R-PP. Dichas directrices son combinadas (pero diferenciadas) para el FCPF y la UN-REDD (las directrices son sobre todo opcionales con muy pocos requisitos obligatorios).

Etapas I Formulación

Formulación de una R-PIN – no hay financiación disponible

Las R-PIN (unas notas de concepto para la preparación de REDD) deben presentar “un resumen de información sobre el uso de la tierra, las causas de la deforestación, la consulta entre las partes interesadas y los asuntos institucionales que tratan con la REDD”. Deben contener un resumen de las solicitudes nacionales para asistencia técnica y financiera para preparar el país para programas de REDD.



Preparación de una R-PP (Propuesta de preparación) (una donación disponible de hasta \$200,000 dólares americanos)

La propuesta de preparación (R-PP) es un documento que propone los diferentes pasos y ‘requisitos mínimos’ que se deben completar para permitir que un país sea ‘preparado’ para futuros programas de REDD. Tiene el objetivo de profundizar y ampliar los temas tocados en la R-PIN. Debe estar basada en las directrices del FCPF y de la UN-REDD (última versión de diciembre de 2010). Es así que la R-PP debe incluir un ‘plan de consulta y participación’, un análisis ‘rápido’ del uso de la tierra, políticas forestales y la gobernanza junto con propuestas o términos de referencia (detallados o preliminares) para, inter alia, el establecimiento de un ‘Grupo de trabajo REDD’ a nivel nacional, una evaluación de riesgos, la formulación de una Estrategia nacional REDD y un marco para la implementación de REDD. Tiene que incluir también secciones sobre la Evaluación estratégica social y ambiental (SESA) y el Marco de manejo social y ambiental (ESMF) (ver anexo III)



Etapas II Preparación

Recopilación de un Paquete de preparación (una donación disponible de entre \$1 y \$3.4 millones de dólares americanos)

Actividades de la segunda y tercera fase de REDD basadas en la recopilación de la estrategia nacional REDD, la realización de consultas y de estudios diagnósticos, la implementación de reformas y la ejecución de proyectos y programas piloto. Además del FCPF, la iniciativa multilateral del Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial podría dar fondos para esta fase.

Fondo de carbono

Etapa III: Acciones basadas en los resultados

Fase 1: Presentación de una nota de concepto sobre reducciones de emisiones (ER-PIN)

Fase 2: Presentación de un Programa de Reducción de Emisiones (ERPs)

Fase 3: Negociación y aprobación de un Acuerdo de pago por reducciones de emisiones (ERPAs)

La idea originaria del FCPF era que los países o entidades sub-nacionales iban a ser seleccionados para vender los créditos del carbono forestal al Fondo de carbono después de haber completado su fase de preparación. No obstante, ahora parece que se les permitiría a los países comenzar la formulación de sus Programas de Reducción de Emisiones (ERPs) y negociar sus ERPA antes de haber completado su Paquete de preparación. Esto podría ser un problema, como se anota arriba (página xx). De todas formas, parece que según el Artículo 6.4 de la Carta del FCPF un país debe tener su Paquete-R aprobado antes de firmar un ERPA:

“Sección 6.4: Paquete de preparación, Programa de reducción de emisiones y el Acuerdo de pago por reducción de emisiones

(b) Los países REDD participantes que tienen su Paquete de preparación aprobados por el Comité de participantes pueden presentar uno o más Programas de reducción de emisiones al Equipo gerencial para consideración de los participantes del Fondo de carbono de acuerdo con el Artículo 12. Una entidad pública o privada de un País REDD participante también puede presentar un Programa de reducción de emisiones siempre y cuando que tenga la aprobación del País participante.”⁸⁵

85 Carta del FCPF, agosto de 2010 http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2010/FCPF_Charter-August_2010_clean.pdf

Anexo III: Algunos estándares y principios operativos claves del FCPF

Los estándares del FCPF están cambiando constantemente, y muchos están todavía en borrador a principios de 2011. Los compromisos existentes y las reglas sociales y ambientales del FCPF, así como los requisitos obligatorios y las recomendaciones opcionales a los países REDD, están repartidos a lo largo de varios (frecuentemente largos) documentos del FCPF, incluyendo:

El Documento de la Carta de FCPF

- El borrador de las directrices para la recopilación de una R-PP (diciembre 2010)
- Términos de referencia para las Evaluaciones estratégicas social y ambiental (SESA) y los Marcos de manejo ambiental y social (ESMF)
- El borrador de las directrices del FCPF-UN-REDD sobre la participación de las partes interesadas.
- Nota de ideas y temas del Fondo de carbono

A. Salvaguardias, políticas operacionales y obligaciones internacionales

En la Carta del FCPF se encuentra un compromiso clave a los estándares y la rendición de cuentas al público, que afirma que:

“La operación del Fondo debería... cumplir con las políticas y los procedimientos operativos del Banco Mundial, teniendo en cuenta la necesidad de una efectiva participación de los Pueblos indígenas dependientes de los bosques y de los habitantes de los bosques en las decisiones que podrían afectarlos, respetando sus derechos bajo la ley nacional y las obligaciones internacionales aplicables” (Artículo 3(d), énfasis añadido) (traducción no oficial).⁸⁶

Después de tres años de controversia acerca del grado de aplicación de las salvaguardias a las acciones de preparación del FCPF, el Banco Mundial informa ahora que las salvaguardias se aplicarán a las operaciones en la fase de preparación, pero solamente “hasta el grado aplicable, dependiendo de la etapa de preparación y los tipos de proyectos, las actividades, o las políticas/ regulaciones, y los impactos relacionados.”⁸⁷

Se hace una decisión inicial acerca de la aplicación de las salvaguardias antes de firmar un acuerdo de la donación de preparación del FCPF, en relación con las actividades de preparación y las acciones REDD futuras. Esta determinación se encuentra documentada en una Nota de evaluación de R-PP pública (a principios de 2011, la única nota de evaluación preliminar que había sido publicada estaba relacionada con la R-PP de Indonesia).⁸⁸

86 BIRF (2010) “Carta estableciendo el Fondo Cooperativo para el carbono de los bosques.” Banco internacional de reconstrucción y fomento (en su versión modificada), agosto 2010. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2010/FCPF_Charter_August_2010_clean.pdf

87 Directrices de preparación R-PP, diciembre 2010, pg.3, párrafo 4.

88 “Nota de evaluación del plan de preparación sobre las salvaguardias ambientales y sociales para un programa de preparación de REDD propuesto en Indonesia. Comentarios preliminares y recomendaciones”, 6/12/2009 <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Indonesia%20R-PP%20Bank%20Assessment%20Note.pdf>

Una “posible” decisión final sobre las salvaguardias aplicables y requeridas en la implementación de una futura estrategia de REDD, es tomada por el país REDD y el Banco después de la finalización de la SESA y el ESMF (ver abajo). Las decisiones actualizadas sobre las salvaguardias deberían ser documentadas en los Informes de progreso de las R-PP durante la ejecución de la donación de preparación.

B. Borrador de las directrices de la R-PP

La falta de requisitos vinculantes socava seriamente la responsabilidad pública del FCPF ante la sociedad civil y las comunidades potencialmente afectadas. Hay muy pocos requisitos obligatorios propuestos en las directrices de la R-PP, que generalmente utilizan palabras como “debería”, “podría”, y “puede”. A pesar de estas graves deficiencias, los elementos útiles incluyen recomendaciones de que:

- Los países REDD deberían “explicar en sus R-PP cómo se van a incorporar las observaciones realizadas en el proceso de preparación REDD+ por las partes interesadas, incluyendo la retroalimentación en cuanto a riesgos sociales y ambientales clave tal y como son percibidos por las partes interesadas”.⁸⁹
- Los países REDD deberían recopilar “una evaluación del uso de la tierra, la ley forestal, la política y el gobierno, con respecto a la ley y la política nacional en otros sectores y a las obligaciones internacionales” (énfasis añadido) como parte del componente 2a de la R-PP.⁹⁰
- Las evaluaciones del uso de la tierra deben examinar “si las políticas y las leyes proporcionan incentivos positivos o perversos que causan la deforestación; además las leyes pertinentes, las políticas y los asuntos acerca de los derechos de la tenencia y del uso de la tierra, y el uso tradicional de la tierra por los pueblos indígenas, la extensión de las tierras indígenas tituladas o sin titular, los reclamos indígenas para “extensiones” adicionales de tierra; y los procesos para demarcar los títulos de tierra.”⁹¹
- Los países deberían “considerar fuertemente” el uso de un marco de evaluación de la gobernanza forestal “para ayudar a formular una estrategia de reforma de la gobernanza basada en el diagnóstico; y entonces seleccionar indicadores para monitorear si la estrategia de reforma está siendo implementada” (énfasis añadido).⁹²
- “Es buena práctica para los países FCPF llevar a cabo un encuentro de validación con las partes interesadas claves para discutir el borrador de la R-PP antes de entregarlo al FCPF (mientras que en los países UN-REDD la validación pública es un requisito obligatorio).”
- “Las consultas que llevan a la validación de la R-PP deben incluir consultas culturalmente sensibles con las partes interesadas, incluyendo a los pueblos indígenas” y las partes interesadas vulnerables.”⁹³
- “El encuentro de validación no es un sustituto de un proceso de consulta inclusivo y transparente, y se espera la participación de las partes interesadas desde un comienzo del desarrollo de la R-PP. El objetivo de este taller de validación es el de asegurar que las cuestiones planteadas durante la pre-consulta con grupos claves de las partes interesadas, sean incorporadas dentro del plan.”⁹⁴

89 Ibid., directrices para el Componente 1c, pg.25

90 Ibid., directrices para el Componente 2a, pg.30

91 Ibid., directrices para el Componente 2a, pg.30, párrafo 4.

92 Ibid., directrices para el Componente 21, pg.31, párrafo 6

93 Ibid., pg. 5-6, párrafo 9

94 Ibid., directrices para el Componente 1b, pg.24

C. “Principios comunes” para la participación

El FCPF y la UN-REDD acordaron en noviembre de 2010 aplicar ocho principios para la consulta y la participación que han sido parcialmente incorporados en las directrices de la R-PP⁹⁵. Según estos principios:

- “Se debería poner énfasis a las cuestiones de la tenencia de la tierra, el uso de los recursos y los derechos a la propiedad en la formulación y la implementación de REDD+...clarificando por lo tanto los derechos a la tierra y a los activos de carbono, incluyendo los derechos de la comunidad (colectivos), y la introducción de un mejor control sobre los recursos”.
- “Debería haber documentos de las consultas y un informe de los resultados de estas mismas que sea divulgado públicamente de una forma culturalmente apropiada, incluyendo el lenguaje.”
- “Se necesita el establecimiento de foros... a nivel local para asegurar la participación activa de las partes interesadas.”
- “Se debería hacer un énfasis especial cuando se consulte con los pueblos indígenas para reconocer sus propios procesos existentes, sus organizaciones e instituciones... Es además importante asegurar que las consultas sean sensibles al género.”

D. Evaluación ambiental y social estratégica y el Marco de gestión ambiental y social

Una evaluación estratégica social y ambiental (SESA) se lleva a cabo como parte de la implementación de una R-PP de un país, y sus resultados principales se incluyen en el Paquete –R. La SESA tiene el objetivo de informar la selección final de las opciones REDD+ en la estrategia REDD nacional final. Es así que la SESA tiene la intención de facilitar la planeación de REDD:

“...para ayudar a los gobiernos a formular sus R-PP y sus Paquete-R de manera tal que refleje los aportes de los grupos clave de las partes interesadas, y trate con las cuestiones sociales y ambientales clave identificadas. Por medio de este proceso, las oportunidades sociales y ambientales y los resultados deseados son identificados y acordados, para esforzarse en asegurar que el programa REDD+ sea sostenible y contribuya con los objetivos de desarrollo del país.” (énfasis añadido)⁹⁶

Se le recomienda al país REDD cuando va a llevar a cabo la actividad SESA, entre otros, que:

- Establezca un “sub comité de la SESA” que tenga múltiples partes interesadas como parte de los marcos para la preparación.
- Realice “un diagnóstico para identificar y priorizar las causas de la deforestación y las cuestiones sociales y ambientales clave asociadas con los causantes incluyendo aquellos vinculados con las políticas de salvaguardia del Banco”.
- Desarrolle un marco para mitigar y manejar los impactos y los riesgos asociados con la implementación de las opciones de estrategias REDD+ a través de la formulación de un Marco de manejo ambiental y social (ESMF).
- Establezca mecanismos de divulgación, comunicación y consulta con las partes interesadas relevantes en cada una de las etapas anteriores. Las consultas para la SESA serán integrales para las consultas para el proceso de preparación para la REDD+ y formarán parte del plan de consulta del país REDD.⁹⁷

95 FCPF, UN-REDD (2010) “Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación REDD+ con un enfoque en la participación de los pueblos indígenas y de otras comunidades dependientes de los bosques”. Borrador, 17 de noviembre. pg.3-4, párrafo 9(g). <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2010/FCPF%20UN-REDD%20Stakeholder%20Guidelines%20Note%20Draft%2011-17-10.pdf>

96 Anexo C de la Plantilla R-PP, octubre 2010

97 Anexo III: SESA y ESMF, borrador de los anexos para la plantilla R-PP, v.5, octubre 2010

- Garantice “el cumplimiento de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial durante la preparación y la implementación del Paquete de preparación (Anexo C de las directrices para la recopilación de una R-PP).⁹⁸

Un borrador del Marco de manejo ambiental y social (ESMF) es un elemento propuesto para ser incluido en el “Paquete de preparación”.

El ESMF utiliza un marco de mitigación limitado que “debería” (entre otras):

- Describir “los riesgos mayores para el ambiente natural o para las comunidades humanas asociadas con la adopción de diferentes opciones en la estrategia REDD+” (énfasis añadido).
- Incluir “una descripción de los impactos futuros potenciales, tanto positivos como negativos, derivados de los proyectos, las actividades, o las políticas/regulaciones asociadas con la implementación de la estrategia REDD emergente”.
- Hacer una lista de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial que se aplicarían más probablemente.
- Especificar los arreglos inter-institucionales para la preparación de los planes de acción con un plazo determinado para mitigar y manejar los impactos adversos.
- Incluir un resumen del presupuesto para la implementación del ESMF.
- Estar “en conformidad con las políticas de salvaguardia del Banco Mundial y las normas nacionales aplicables para la evaluación, y la mitigación de los impactos, y para el fortalecimiento institucional”.⁹⁹

E. Socios ejecutores múltiples

La elaboración de los marcos para las salvaguardias se ha complicado aún más por la adopción de un nuevo enfoque piloto sobre los socios ejecutores múltiples (MDP) a finales de 2010, en donde las agencias diferentes al Banco Mundial pueden ejecutar actividades financiadas por el FCPF. Los primeros piloto han sido aprobados en Perú, Guyana, (con el Banco Interamericano de desarrollo como socio potencial) y Panamá; Paraguay y Camboya (con el socio potencial siendo el PNUD).

El Banco Mundial, (como fiduciario del Fondo de preparación del FCPF) aconsejó en diciembre 2010 que:

“Si el apoyo a la preparación a través del Fondo de preparación del FCPF se brinda por entidades diferentes al Banco Mundial, se debería determinar si se aplican las políticas de salvaguardia del Banco Mundial. En el caso tal de que una actividad de preparación reciba co-financiación del FCPF a través del Banco Mundial y otros socios (ej. combinando fondos para una actividad particular), las partes llegarán a un acuerdo caso por caso sobre qué estándares y procesos serán aplicados para un país. En el caso de una financiación paralela (ej. sin mezclar fondos para una actividad específica), el Banco sigue sus propios procedimientos” (énfasis añadido).¹⁰⁰

Un grupo de tarea involucrando diferentes partes interesadas ha sido establecido para examinar el asunto de los estándares entre los MDP, y debe pasar un informe al Comité de participantes del FCPF en junio de 2011. Si no se llega a un acuerdo sobre los enfoques comunes, las salvaguardias

98 Anexo C: directrices para el desarrollo de los términos de referencia para un marco de manejo ambiental y social (ESMF) en el contexto de las operaciones de preparación de REDD+ apoyadas por el FCPF, el borrador de la plantilla de la R-PP, v.5, octubre 2010

99 Anexo C: directrices para el desarrollo de los términos de referencia para un marco de manejo ambiental y social (MGAS) en el contexto de las operaciones de preparación de REDD+ apoyadas por el FCPF, el borrador de la plantilla de la R-PP, v.5, octubre 2010

100 Directrices para la recopilación de una R-PP, diciembre 2010, pg.3, nota de pie (página 1).

y las políticas de la agencia ejecutora serían aplicadas (aunque en febrero 2011 el Banco indicó que los pilotos de MDP no podrían seguir adelante sin el consenso en el grupo de trabajo).

F. Documento de información del proyecto (PID) y la hoja integrada de datos sobre salvaguardia (ISDS)

El Documento de información del proyecto (PID por sus siglas en inglés) y la Hoja integrada de datos sobre salvaguardia (ISDS por sus siglas en inglés)¹⁰¹ son herramientas estándar del Banco Mundial que están siendo adaptadas a la aplicación de las salvaguardias en las actividades del FCPF. Están destinadas a especificar cuáles políticas operativas del Banco se aplicarán a la donación de la Preparación, además de servir como un registro público de la forma en la cual las políticas de salvaguardia han sido integradas en la R-PP en los casos donde el Banco Mundial es la agencia ejecutora.

Además de las políticas de salvaguardia identificadas en el PID, la ISDS enumera otra política adicional para “Ensayar el uso de los sistemas del prestatario para hacer frente a las cuestiones de salvaguardias ambientales y sociales en los proyectos apoyados por el Banco (PO/PB4.00)”. Si es escogida, esta salvaguardia permitirá el uso de “un enfoque de sistemas de país” que “dependerá enteramente en los sistemas sociales y ambientales del gobierno prestatario (ej. las instituciones ejecutoras nacionales, sub-nacionales o sectoriales de un país y las leyes aplicables, las normas, las reglas, los procedimientos) en lugar de en las propias políticas de salvaguardia del Banco para la implementación de un proyecto”.¹⁰² La aplicación de este enfoque de salvaguardia puede minar el resto de las salvaguardias, permitiendo que tengan prioridad las leyes nacionales obsoletas e injustas.

G. Salvaguardias del CMNUCC y la armonización con el FCPF

El anexo I de los Acuerdos de Cancún relacionados con REDD, especifica que una de las salvaguardias que debe ser “promovida” es que todas las acciones REDD “complementen o sean consistentes con los objetivos de los programas nacionales forestales y con las convenciones y los acuerdos internacionales relevantes (énfasis añadido)”.¹⁰³

Otra salvaguardia del CMNUCC es que se espera que todas las acciones REDD+:

“Respeten el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y de los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones relevantes internacionales, las circunstancias nacionales y las leyes, y señalando que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.¹⁰⁴

La última plantilla y las últimas directrices de la R-PP contienen ahora nuevas cajas adicionales citando partes de la decisión de Cancún de la CMNUCC sobre las salvaguardias REDD, pero la orientación de las directrices de la R-PP no explica cómo se supone que deben cumplir los países y el personal del FCPF y las agencias con los estándares de la CMNUCC.

101 Etapa de concepto del fondo de preparación del FCPF, versión de plantilla, 10 de noviembre 2010.

102 “Enfoque de los sistemas del país a las salvaguardias sociales y ambientales: preocupaciones y desafíos.” Centro de Información del Banco (BIC) y el Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL), diciembre de 2004. www.bicusa.org/en/Article.1775.aspx

103 Borrador de la decisión-/CP.16. resultado del trabajo del Grupo de trabajo Ad Hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo bajo la Convención, Anexo I, Párrafo 2(a) http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

104 Anexo I, párrafo 2(c), citado en la Caja 2b-1 en las directrices de la R-PP



Oficina de FERN en el Reino Unido

1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ. UK

FERN office en Bruselas

26 Rue d'Edimbourg, 1050 Bruselas, Bélgica

www.fern.org



Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP)

1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ. UK

www.forestpeoples.org